

LA QUESTIONE METROPOLITANA NEL PIEMONTE DEL DUEMILA

Una prima ricognizione analitica

Giugno 2006

A cura di Paolo Buran, Alfredo Mela, Stefano Piperno

REGIONE PIEMONTE

ASSESSORATO POLITICHE TERRITORIALI

Assessore: Sergio Conti

Direzione Pianificazione e gestione urbanistica

Direttore: Franco Ferrero

Settore Pianificazione territoriale operativa

Dirigente: Mariella Olivier

corso Bolzano 44

10121 Torino

tel. 011 4322536

fax 011 4322919

pto@regione.piemonte.it

La presente ricerca, affidata all'Ires-Piemonte con Determinazione dirigenziale n. 157 del 24 Novembre 2005, costituisce la prima parte di un lavoro di analisi delle trasformazioni dell'area metropolitana torinese, come contributo al processo di definizione del nuovo Piano Territoriale regionale

La ricerca è stata coordinata da Paolo Buran e Stefano Piperno (Ires-Piemonte), con la consulenza generale di Alfredo Mela (Politecnico Di Torino). Deriva da un lavoro comune cui hanno partecipato Davide Barella (Lapo-Corep Torino); Silvia Crivello (Politecnico Di Torino); Luca Davico (Politecnico Di Torino); Paola Pellegrino (Lapo-Corep Torino); Santino Piazza (Ires-Piemonte); Giancarlo Pola (Università Di Ferrara); Luca Staricco (Politecnico Di Torino).

La stesura delle singole parti del rapporto è stata curata da:

Parte Prima, Cap. 1: Paolo Buran e Alfredo Mela

Parte Prima, Cap. 2: Alfredo Mela

Parte Seconda: Stefano Piperno, Santino Piazza, Giancarlo Pola

Parte Terza, Cap. 1, §1-5: Paola Pellegrino

Parte Terza, Cap. 1, § 6: Paolo Buran

Parte Terza, Cap. 2, Introduzione e Osservazioni conclusive: Alfredo Mela

Parte Terza, Cap. 2, §1-3: Luca Staricco

Parte Terza, Cap. 3, §1-2: Luca Davico

Parte Terza, Cap. 3, §3-4: Silvia Crivello

Conclusioni: Alfredo Mela

Appendice: Paolo Buran

La ricerca si è realizzata grazie alla disponibilità di molti interlocutori a fornire informazioni, documenti, opinioni qualificate. Una parte di loro è esplicitamente citata nel testo. A tutti comunque va il nostro ringraziamento, in parallelo alla precisazione che comunque la responsabilità delle tesi sostenute nel rapporto va attribuita esclusivamente ai suoi autori.

Premessa

Pochi mesi or sono la Regione Piemonte ha avviato l'iter per l'elaborazione del nuovo Piano territoriale regionale, con un documento programmatico pubblicato nel mese di dicembre 2005. In tale documento da un lato viene espressa una forte opzione in direzione di un'organizzazione policentrica dello spazio regionale (e dell'inserimento del Piemonte nel sistema multipolare della macroregione padano-alpina), dall'altro lato si precisa che per un approccio non generico e fuorviante al tema 'policentrismo' è necessario che "se ne definiscano in modo non ambiguo i confini e se ne individuino implicazioni (analitiche) e applicazioni (operative) alle diverse scale". Infatti, "nella sua accezione operativa, il policentrismo non deve essere interpretato come un trattamento indifferenziato del sistema urbano e dei sistemi locali regionali", ma al contrario "occorre concentrare selettivamente gli sforzi su alcuni capisaldi capaci di garantire la tenuta delle relazioni alla scala macroregionale ed europea. Questi sono le metropoli e le città-porta, intese come cerniere tra i sistemi regionali e le reti sovraregionali (l'area metropolitana torinese quale principale motore di internazionalizzazione e i sistemi di congiunzione del Piemonte orientale)".

Ne consegue che "il sistema metropolitano torinese, quale polo di interazione di rango elevato con il sistema policentrico padano, transalpino ed europeo, è una componente strategica per la riqualificazione economica, tecnologica, culturale, produttiva dell'intero sistema regionale. Non ci sono infatti dubbi che nello scenario competitivo contemporaneo il successo economico di una regione sia strettamente legato a quello della sua principale area urbana; così come, per converso, è opinione condivisa che un efficiente sistema metropolitano costituisca il motore principale dell'economia regionale".

Tutto il territorio regionale è – non da oggi – disseminato da punti di eccellenza tecnologico-operativa e di capacità di proiezione internazionale, e più in generale di funzioni che fino a pochi anni or sono erano considerate prerogativa esclusiva dei grandi poli urbani. Ciononostante, all'interno di una possibile ed auspicabile organizzazione integrata del sistema delle polarità regionali, il nodo torinese appare ancora come il fulcro imprescindibile perché tutta la costellazione possa giungere a massa critica e competere in forma non subalterna nel sistema internazionale delle città e delle regioni avanzate. Un nodo torinese, va detto, ormai strutturato esso stesso secondo un disegno almeno potenzialmente policentrico, con lo sviluppo di polarità di rilevanza strategica all'interno di quella "corona" che fino a ieri sembrava contrassegnata quasi esclusivamente da caratteri di dipendenza e perifericità.

Per offrire elementi di conoscenza a una simile prospettiva strategica, la Regione Piemonte ha affidato al suo Istituto di ricerca il compito di svolgere un'ampia ricognizione sul ruolo e le prospettive dell'area metropolitana torinese, nelle sue articolazioni interne e nei suoi rapporti con il sistema regionale in cui è situata. L'obiettivo – corrispondente alle indicazioni del Documento programmatico prima menzionato – è quello di meglio comprendere come funziona concretamente, e come potrebbe svilupparsi in una prospettiva ottimale, l'organizzazione policentrica del territorio piemontese, nei rapporti di specializzazione e di interfunzionalità tra il nodo metropolitano e le altre sue polarità, e più in particolare, quali assetti, essi stessi policentrici, va assumendo la conurbazione torinese con le sempre più estese propaggini del suo hinterland.

I risultati di questa prima esplorazione appaiono ambivalenti. Gli aspetti positivi non mancano: le potenzialità di un territorio piemontese veramente plurale nella molteplicità dei

suoi dinamismi locali risultano documentate, e al tempo stesso viene riconfermato il ruolo traente del suo sistema metropolitano, come motore innovativo dell'economia della conoscenza e come snodo centrale dei processi di internazionalizzazione. Le basi strutturali del policentrismo dunque ci sono, e definiscono già un sistema complesso di ruoli differenziati e coerenti per le diverse polarità del nostro territorio. Però la ricerca mette in luce anche le zone grigie di uno sviluppo territoriale che spesso procede per logiche settoriali o localistiche scoordinate, impedendo la formazione di quelle sinergie che potrebbero far fare un salto di qualità alla capacità competitiva di Torino e del Piemonte: per questo occorrono politiche territoriali ben orchestrate, definite mediante un confronto sistematico tra diversi attori socioeconomici e istituzionali, e alimentate da una sempre più approfondita conoscenza sulle dinamiche evolutive che stanno ridisegnando il nostro territorio.

L'Assessore alle Politiche territoriali

Sergio Conti

SOMMARIO

Parte Prima - UNO SGUARDO D'INSIEME	
Cap. 1 La transizione metropolitana	5
Cap. 2 Prime osservazioni sulle dinamiche in atto	17
Parte Seconda - ALCUNI ASPETTI DELLE PROBLEMATICHE FISCALI DELLE AREE METROPOLITANE	
Introduzione	25
Cap. 1 Le differenze in termini di capacità fiscale tra città centrale e aree suburbane	25
Cap. 2 Gli oneri apportati ai Comuni dell'area dalla popolazione non residente	33
Cap. 3 La competizione fra Comuni per la localizzazione di attività produttive	37
e le possibilità di attenuarne gli effetti negativi	
Cap. 4 La pianificazione urbanistica e territoriale e l'armonizzazione degli interessi contrapposti tramite la fiscalità	43
Parte Terza - LE FUNZIONI METROPOLITANE: UN'ESPLORAZIONE SU ALCUNI NODI RILEVANTI	
Introduzione	55
Cap. 1 La decentralizzazione della formazione universitaria	55
Cap. 2 Commercio e territorio nell'area metropolitana torinese	87
Cap. 3 L'accessibilità fisica e virtuale	119
Conclusioni - SCENARI DI MULTIPOLARISMO	
Cap. 1 Le dinamiche settoriali: aspetti emergenti.	143
Cap. 2 Tre ipotesi di scenario.	146
Cap. 3 Linee di possibile approfondimento dell'analisi	150
Appendice - UNA RICOGNIZIONE CARTOGRAFICA	153

Cap. 1 - La transizione postindustriale

Parte Prima

UNO SGUARDO D'INSIEME

Paula Páez

WAO SQUADRO OMBRE

Cap. 1 La transizione metropolitana

L'area metropolitana torinese rappresentava, poco più di dieci anni fa, la più vistosa criticità del quadro territoriale regionale. Mentre le aree di nuova industrializzazione, come il cuneese, o sistemi distrettuali come quelli di Biella, Valenza, Alba, Cusio, o città di connessione intermetropolitana come Novara, evidenziavano notevoli spinte espansive, l'area torinese mostrava tutti i sintomi di sofferenza propri di una irrisolta transizione post-fordista: elevati livelli di disoccupazione, inadeguata dinamicità imprenditoriale, smagliature del tessuto urbano (si pensi al nodo dei "vuoti industriali"), sacche di deterioramento socioculturale. Oggi i problemi non sono certo svaporati, ed anzi la crisi Fiat esplosa nei primi anni del nuovo secolo ha comportato una lacerazione di difficile assorbimento, sia per le sue ripercussioni sull'economia locale che per i rischi proiettati sulla leadership della città. Tuttavia proprio in questo passaggio si è dimostrato che la fibra di Torino e del suo hinterland si era rafforzata in misura sufficiente a rendere socialmente tollerabile ed economicamente sostenibile un passaggio che fino a ieri sarebbe risultato esiziale. Il rilancio del polo torinese si era infatti già dipanato lungo una sequenza virtuosa, inaugurata dal varo del Piano Regolatore della città, e sviluppata attraverso la scommessa strategica sulle potenzialità degli Atenei torinesi, l'attrazione di investimenti esteri ad alta tecnologia, la crescita autonoma del settore della componentistica e di altre attività qualificate originatesi dalla filiera dell'auto (design, progettazione, sistemi di produzione), il dinamismo degli Istituti bancari e delle rispettive Fondazioni, l'intensificazione delle attività culturali e la crescente vivacità intellettuale della città, il paziente lavoro di ricucitura operato nelle aree critiche del tessuto urbano. La mobilitazione degli attori sociali ed economici suscitata dal Piano strategico, e il molteplice impegno sul fronte dell'internazionalizzazione incentrato dall'esperienza di organizzazione dell'evento olimpico 2006 sono stati il coronamento di quell'ampio processo di riorganizzazione e riavvio dello sviluppo.

Non pochi indicatori possono essere chiamati ad avvalorare questo quadro di trasformazione, laboriosa, ma certo non orientata al declino. La contrazione demografica della città allargata si è sostanzialmente arrestata, presentando per il sistema locale del lavoro che gravita su Torino una riduzione dello 0,3% tra il 1996 e il 2004, dopo aver perso l'8,5% nel quindicennio precedente. La dinamica della popolazione torinese appare oggi in linea con quella delle altre metropoli italiane, e forse in maggior equilibrio evolutivo tra comune centrale e aree adiacenti (fig. 1).

Le trasformazioni intervenute hanno generato processi compensativi sufficienti a equilibrare i persistenti fronti di difficoltà: ad esempio la riduzione nell'export di autovetture finite è stata più che coperta dalle vendite all'estero di componenti e ricambi, il ridimensionamento della funzione manifatturiera è stato neutralizzato dall'espansione dei servizi alle imprese, e l'occupazione ha potuto crescere anche in presenza della crisi degli ultimi anni. Così il polo torinese configurandosi come distretto tecnologico non ha perso terreno rispetto al contesto regionale, e ha potuto sostanzialmente confermare nel tempo il suo vantaggio in termini di reddito rispetto alla media nazionale.

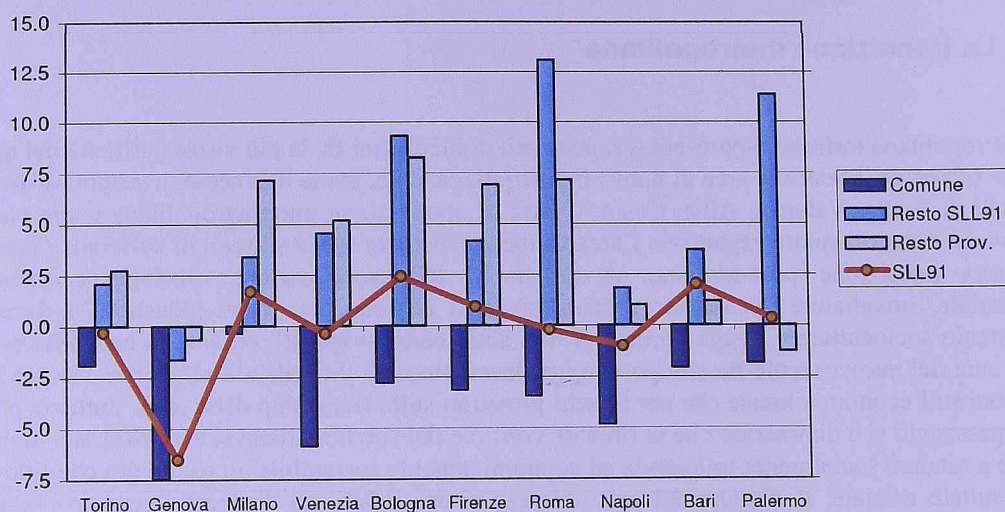


Fig. 1 Variazione % della popolazione residente 1996-2004, nelle principali città italiane e nei rispettivi Sistemi locali del lavoro

(Fonte: Istat, elaborazioni IRES)

	1996	2002
TORINO	137.5	139.1
GENOVA	111.7	117.5
MILANO	183.5	184.6
VENEZIA	132.9	123.5
PADOVA	134.2	131.1
BOLOGNA	160.4	153.6
FIRENZE	130.0	137.5
ROMA	136.5	137.8
NAPOLI	68.1	69.0

Tab. 1 Valore aggiunto per abitante in alcuni Sistemi locali del lavoro, 1996-2002. Numero indice, Italia=100

(Fonte: Istat, elaborazioni IRES)

E' pur vero che informazioni più aggiornate, riferite all'intera provincia, segnalano qualche rischio di arretramento, che nelle stime dell'Istituto Tagliacarne assume un rilievo piuttosto preoccupante. Restando alle elaborazioni ufficiali dell'Istat la dinamica relativa della ricchezza per abitante evidenzia sintomi di difficoltà, peraltro non dissimili da quelli riscontrabili nelle altre province piemontesi o in altre province metropolitane settentrionali, quali Milano, Venezia, Bologna (fig. 2).

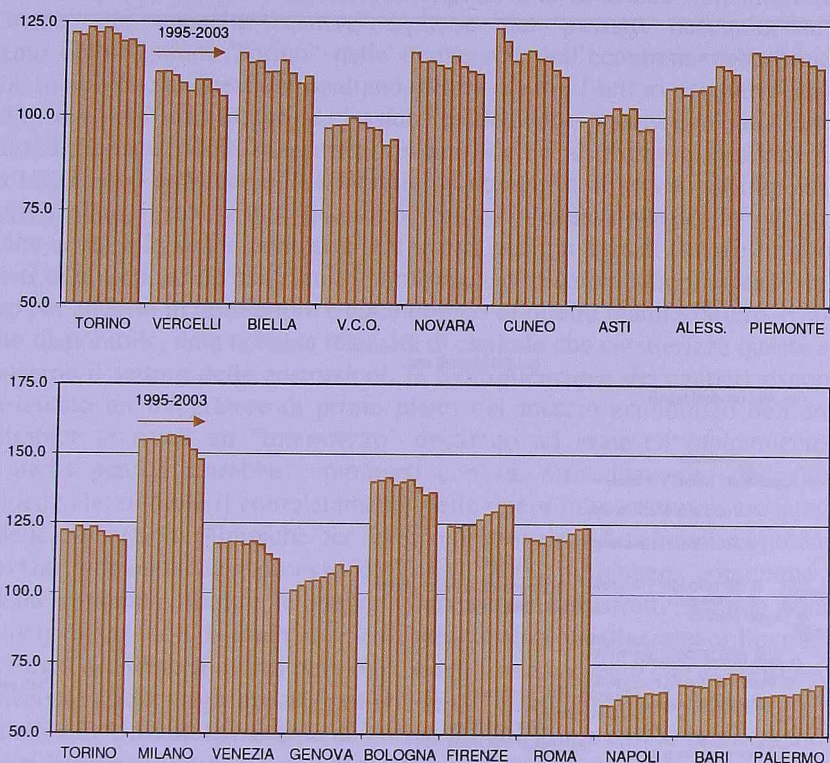


Fig. 2 Valore aggiunto per abitante nelle province italiane 1995-2003 (numero indice, Italia=100)

(Fonte: Istat, elaborazioni IRES)

Le modificazioni intervenute nella struttura produttiva torinese possono essere apprezzate esaminando la composizione delle esportazioni di merci, tra il 1997 e il 2004 (fig. 3). Si riduce notevolmente la quota torinese rispetto al totale nazionale in alcuni settori di tradizionale specializzazione, come gli autoveicoli, le macchine per ufficio, l’aeronautica, la gomma (ma non nella componentistica auto, dove Torino mantiene il suo elevato peso). Per contro emergono nuove specializzazioni – si potrebbe dire: di “specialità” – in ascesa in settori di consumo evoluto quali le bevande, l’editoria, i prodotti cosmetici, la telefonia. Sia nei suoi risvolti fisiologici che negli aspetti che comportano possibili perdite di specializzazioni di eccellenza, il tendenziale affievolimento della “singolarità” produttiva torinese rispetto al contesto nazionale appare un dato evidente, con il quale fare i conti.

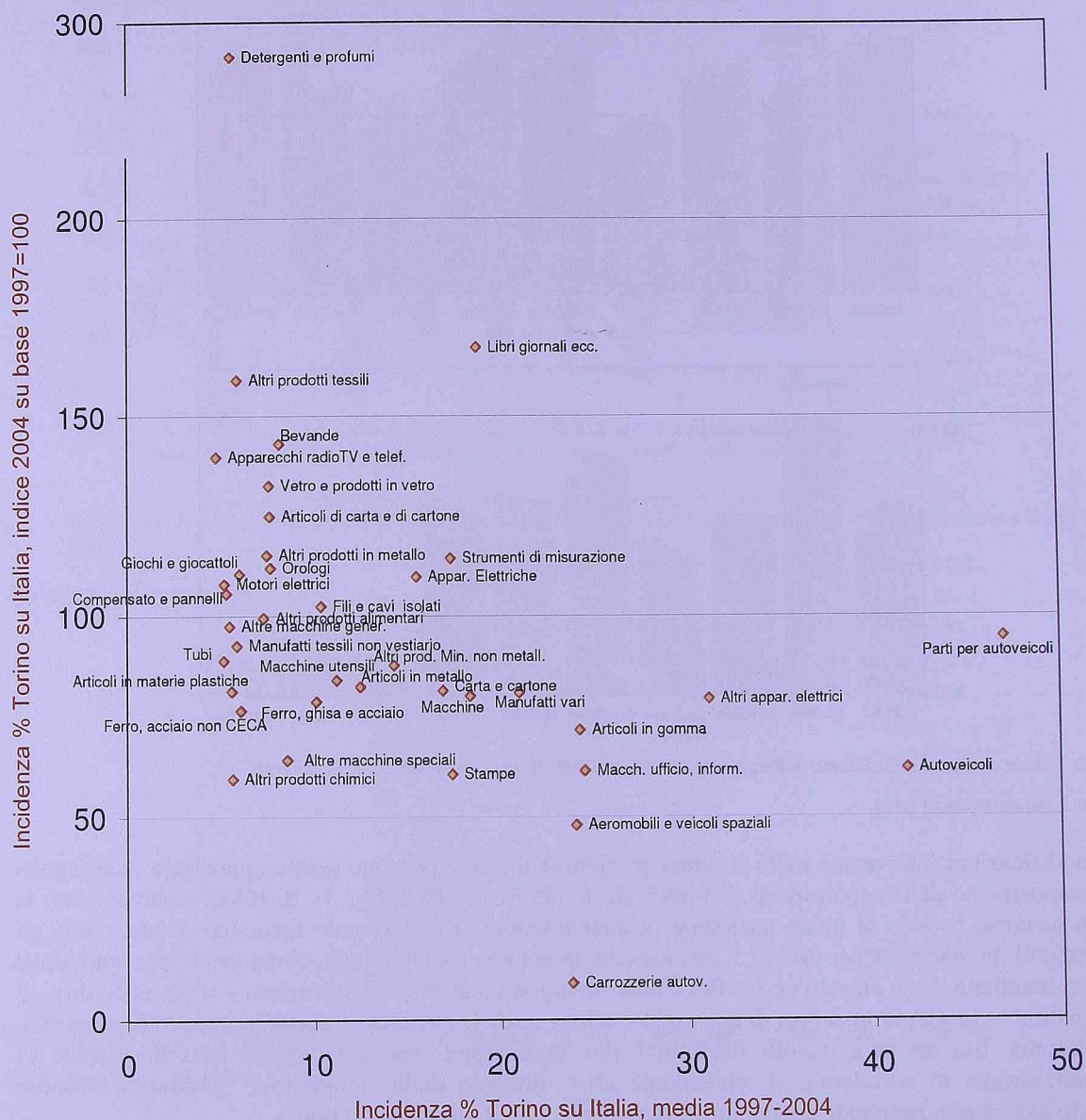


Fig. 3 Incidenza delle principali esportazioni torinesi sul totale nazionale: dato medio 1997-2004 e variazione dell'incidenza 1997-2004

(Fonte: Istat, elaborazioni IRES)

Un fronte rilevante delle prospettive dell'area torinese si lega alle opportunità offerte dai settori extramanifatturieri: non a caso, andando a scomporre sotto il profilo settoriale le dinamiche recenti del valore aggiunto provinciale risultano confermate le difficoltà che si addensano nel settore della trasformazione industriale (in misura minore nel terziario commerciale), mentre il settore della finanza

e dei servizi alle imprese e le costruzioni mantengono una dinamica non inferiore a quella media nazionale. Grazie alle capacità reattive espresse nel passato decennio, le potenzialità di riposizionamento della “grande Torino” nelle nuove reti dell’economia della conoscenza appaiono rilevanti, anche se non poche questioni risultano tuttora aperte. I settori produttivi qualificati germinati dal nucleo delle vocazioni manifatturiere classiche evidenziano ancora qualche difetto di autonomia e di orientamento al mercato. Molti osservatori restano scettici di fronte ai processi di terziarizzazione dell’economia locale, non considerando affidabile un comparto di servizi all’impresa mutilato del suo committente privilegiato, il settore manifatturiero. Tuttavia l’espansione dei servizi qualificati registrata nel decennio che ci sta alle spalle contrasta con questi pur giustificati timori: ha prodotto un numero rilevante di posti di lavoro, ed ha contribuito in misura significativa alla prosperità dell’area, giacché il valore aggiunto per addetto in tale settore è circa doppio di quello manifatturiero, e si traduce quasi per intero in reddito disponibile, data la bassa intensità di capitale che caratterizza queste attività.

Per quanto concerne il settore delle costruzioni, la moltiplicazione dei cantieri riscontrata negli ultimi anni ha rappresentato un integratore di primo piano nel motore economico dell’area. Il rischio che l’occasione olimpica si riveli un “intermezzo” destinato ad esaurirsi rapidamente non può essere sottovalutato, anche perché potrebbe combinarsi con un raffreddamento della domanda connessa all’edilizia residenziale; tuttavia il completamento delle opere infrastrutturali avviate, il riadeguamento di non poche delle costruzioni olimpiche per diverse destinazioni funzionali, la potenziale generazione di altri megaeventi sull’onda del successo di Torino 2006 potrebbero comunque rianimare questa componente della domanda. Inoltre le grandi connessioni infrastrutturali non sono completate, ad iniziare dal collegamento con la Francia e dall’adeguamento della rete ordinaria, anche se il loro proseguimento dovrà risolvere rilevanti problemi, sia di finanziamento che di consenso locale.

In effetti, una recente stima degli apporti positivi legati (direttamente o indirettamente) all’occasione olimpica effettuata dall’Unione Industriale di Torino mostra come essi si protraggano fino al 2009, ma con intensità rapidamente declinante rispetto all’acme 2005-2006, determinando nel 2007-2009 un minor contributo al valore aggiunto regionale valutabile intorno all’1,5 per cento.

La metropoli negli scenari piemontesi: ripolarizzazione e coesione sistemica

All’inizio del 2005 l’IRES ha presentato uno schema di scenari possibili per il sistema piemontese, costruiti sulle risorse rilevate e le opportunità evolutive individuabili, ma anche sulla valutazione dei possibili risvolti negativi connessi a ciascuna prospettiva, o dei trade-off di più difficile aggiramento. L’alternativa evolutiva chiave era ricondotta alla capacità di risposta strategica alle sfide poste dalla transizione economica e sociale: veniva delineato un percorso evolutivo da scongiurare, una possibile “deriva inerziale” fatta di reazioni atomistiche e scomposte, o meramente difensive e dominate dall’inseguimento delle diverse emergenze; e all’opposto, una organizzazione consapevole e lungimirante delle potenzialità positive del territorio piemontese, strutturate volontaristicamente in forma di sistema. Questa opzione positiva prevedeva però a sua volta due possibili declinazioni strategiche, una fondata sulla mobilitazione degli attori forti del quadro regionale in una logica di “riposizionamento delle competenze chiave su base internazionale”, che vista la durezza del confronto competitivo in atto non poteva che giocare in forme accentuatamente selettive; l’altra generabile attraverso la valorizzazione diffusa delle risorse endogene del territorio, il ruolo della domanda locale, la creatività prodotta da un humus sociale più maturo e amichevole. Due vie, ciascuna con i propri rischi impliciti: da un lato lo stress di uno sviluppo “per pochi eletti”, giustificato dall’esigenza di riannodare comunque i legami con la “testa” dell’economia globale, dall’altro il possibile scivolamento in un provincialismo di ritorno, determinato dalla necessità di favorire l’inclusione degli attori deboli e la partecipazione identitaria. In un quadro di risorse scarse, i trade-off possono essere drammatici: dare precedenza alle grandi connessioni trasportistiche internazionali, o all’adeguamento della rete

infrastrutturale di uso quotidiano? Alla promozione di settori di eccellenza del sistema sanitario, capaci di attrarre pazienti da territori extraregionali, oppure alla predisposizione di sistemi capillari di copertura sociosanitaria e assistenziale capaci di alleviare l'impatto dell'invecchiamento demografico? L'alternativa è concettualmente interessante, proprio in quanto irrisolvibile sul piano logico, e tale quindi da richiedere un temperamento mirato e variabile nel tempo. Attori e interessi diversi possono mobilitarsi volta a volta per sospingere l'uno o l'altro di questi scenari confliggenti ma ugualmente necessari, e un'accorta rete di governance si rende necessaria per attenuarne le frizioni e ridistribuirne oculatamente vantaggi e costi.

Un quadro di questo genere, pensato per il contesto regionale, offre schemi di valutazione anche per le possibili evoluzioni del suo nodo metropolitano, nelle proprie dinamiche interne e nelle relazioni che esso intrattiene con altri territori.

Sotto questo profilo, va osservato che il sistema metropolitano si trova naturalmente al centro di ogni possibile strategia di riposizionamento competitivo a scala internazionale: presenta la maggior concentrazione di attività di R&S, università, industrie high-tech, servizi all'impresa, utilities, grande finanza, cultura; le attività direzionali ivi localizzate controllano investimenti esteri ed esportazioni non solo di merci, ma di servizi e di stabilimenti produttivi; avendo sperimentato in anticipo le applicazioni d'avanguardia di produzione snella a rete e di utilizzo delle ICT, il suo sistema di imprese guida l'evoluzione verso l'"impresa virtuale" che non produce ma progetta e governa; il fascio di know-how ivi sedimentato dall'automotive e dall'automazione industriale si sta ricombinando in una serie di cluster di competenze, germinate dalle tradizionali filiere di fornitura, e pone le basi di un vero e proprio "distretto tecnologico"; le dotazioni infrastrutturali già esistenti o in via di realizzazione (dalle connessioni telematiche all'alta velocità ferroviaria) offrono i canali di comunicazione di cui la nuova economia non può fare a meno; l'ambiente urbano si è scosso la patina fordista che lo contrassegnava negativamente, e con l'esperienza olimpica ha dimostrato di sapersi muovere da protagonista nel teatro dei megaeventi sportivi e culturali.

Più di altre parti del territorio regionale, il contesto metropolitano mostra chiaramente di non poter prescindere da un balzo verso l'economia della conoscenza, giocata su scala globale. Tuttavia anch'esso presenta evidente il bisogno di interventi forti sul piano della coesione socio-territoriale e della diffusione delle opportunità di crescita, favorendo meccanismi endogeni che non sono sicuramente aiutati, anzi vengono generalmente depotenziati, dalla esasperata pressione competitiva.

La sostenibilità dello sviluppo deve fare i conti innanzitutto con la ristrettezza crescente delle risorse umane in una società che invecchia, e questa ristrettezza viene accentuata da una cattiva utilizzazione:

- insufficiente e spesso inefficace formazione scolastica, prolungato parcheggio dei giovani ai margini del mercato del lavoro,
- inadeguatezza dei servizi alle famiglie,
- ancora scarsa flessibilità delle organizzazioni produttive che penalizza le funzioni "riproduttive" in senso lato delle persone, e in qualche caso – specie per le donne – le espelle dai circuiti lavorativi,
- approccio grezzo alla risorsa immigratoria secondo logiche di corto respiro,
- ed infine, sul fronte territoriale, processi di segregazione socioculturale che inibiscono i processi di socializzazione e apprendimento diffuso.

Per contro, accanto ai settori della competizione tecnologica e scientifica potrebbero svilupparsi ulteriormente attività a rilevante apporto occupazionale e a maggiore riverbero socioculturale, come i servizi per l'assistenza, la sanità, il turismo diffuso e l'offerta di loisir, la formazione, l'economia del gusto, l'espressività culturale: dinamiche già in parte sperimentate nel passato decennio, ma delle quali viene spesso sottovalutato il ruolo direttamente economico, in quanto attivatrici del consumo locale, dei processi di qualificazione e quindi della riproduzione delle risorse umane, relazionali e ambientali. Anche in questo ambito la metropoli torinese può individuare traguardi ragguardevoli: per citarne solo

alcuni, la qualificazione estetica del paesaggio urbano, il recupero delle periferie, la valorizzazione delle proprie memorie storiche insieme alla sperimentazione di dinamiche interculturali, il contrasto alla precarietà socio-occupazionale, le reti di assistenza sociosanitaria, la valorizzazione della pratica sportiva, l'incentivazione della creatività artistica diffusa.

Appaiono evidenti le ripercussioni geografiche di una simile linea di ragionamento. Se il passaggio da una logica evolutiva accentratrice ad una moltiplicazione dei fuochi di innovazione e dinamismo si è realizzato autonomamente già nell'ultimo quarto dello scorso secolo come reazione alle strozzature della crescita fordista, oggi appare sempre più manifesta l'insufficienza di questo "policentrismo spontaneo", che genera pluralismo ma non sistema, e pur rimuovendo i tradizionali cleavage spaziali li riproduce a livello microterritoriale, con effetti di esclusione e dissipazione di risorse non meno dannosi di quelli vissuti in passato.

Lo scopo della presente indagine è quello di esplorare gli effetti positivi e negativi dei processi di decentralizzazione funzionale in atto nei nostri territori, comprendendone i meccanismi di generazione e le utilità che li sospingono, ma anche i possibili risvolti patologici insiti nelle dinamiche spontanee, che potrebbero essere efficacemente corretti da un'integrazione guidata, orchestrata da soggetti pubblici e privati attraverso opportuni dispositivi di governance.

Il sistema delle centralità nel territorio piemontese

Il dinamismo interno dell'area metropolitana torinese è confermato dalla sua espansione geografica, oggettivamente misurabile attraverso i flussi di mobilità. Su questa base l'Istat ha rielaborato sui dati del Censimento 2001 la delimitazione dei "sistemi locali del lavoro", cioè delle aree locali gravitanti su un polo urbano e caratterizzate da una certa coesione strutturale, cioè da un elevato "autocontenimento" degli spostamenti casa-lavoro. Secondo questa elaborazione il sistema locale di Torino raddoppia il numero di comuni inclusi rispetto all'analoga delimitazione effettuata sui dati 1991, accrescendo la sua incidenza sulla popolazione provinciale dal 68 al 78%. Il che significa che la gravitazione su Torino è aumentata ulteriormente, e in misura consistente, allargando il raggio di diretta influenza della città a poli urbani circostanti, quali Avigliana, Carmagnola, Chieri, Chivasso, e ai rispettivi intorni (fig. 4). I confini oggettivi di inclusione potrebbero nei prossimi anni essere ulteriormente ampliati da un'integrazione funzionale e politico-strategica, se come effetto dei Giochi olimpici 2006 il progetto "Torino città delle Alpi" dovesse diventare una realtà, e costruire una comunanza economico-culturale legata al turismo e allo sport.

Il sistema metropolitano evidenzia già oggi alcuni segni di un potenziale disegno policentrico, con lo sviluppo di funzioni di pregio in vari punti della corona: attività manifatturiere ad alta tecnologia, servizi avanzati per le imprese, localizzazioni universitarie e centri di ricerca, nuclei di eccellenza del sistema sanitario regionale, centri commerciali polivalenti. Nelle localizzazioni delle residenze si può riconoscere un asse favorito, sulla direttrice est-ovest che congiunge la collina di Torino-Chivasso ai rilievi morenici della bassa Valle Susa, e un asse più problematico, che attraversa la conurbazione metropolitana da nord a sud, dove la concentrazione dell'industrializzazione fordista dei passati decenni ha residuo una catena di vuoti industriali e di quartieri ad elevato disagio sociale: il primo asse sta già operando come un attivo attrattore di funzioni qualificate, il secondo potrebbe trovare un'occasione di rilancio nell'attuazione del Piano Regolatore di Torino, che attraverso gli investimenti sulla Spina – da spingere fino ai quartieri esterni della città – dovrebbe creare polarità positive capaci di proiettare i loro effetti sui comuni limitrofi. Lo sviluppo multipolare dell'area metropolitana va attivamente sostenuto, in una prospettiva di competitività di sistema e di coesione territoriale, perché i pur positivi processi di "gentrification" avviatisi nel passato decennio (la riqualificazione residenziale del centro urbano e della collina) non comportino un depauperamento dei territori di cintura. Di questa

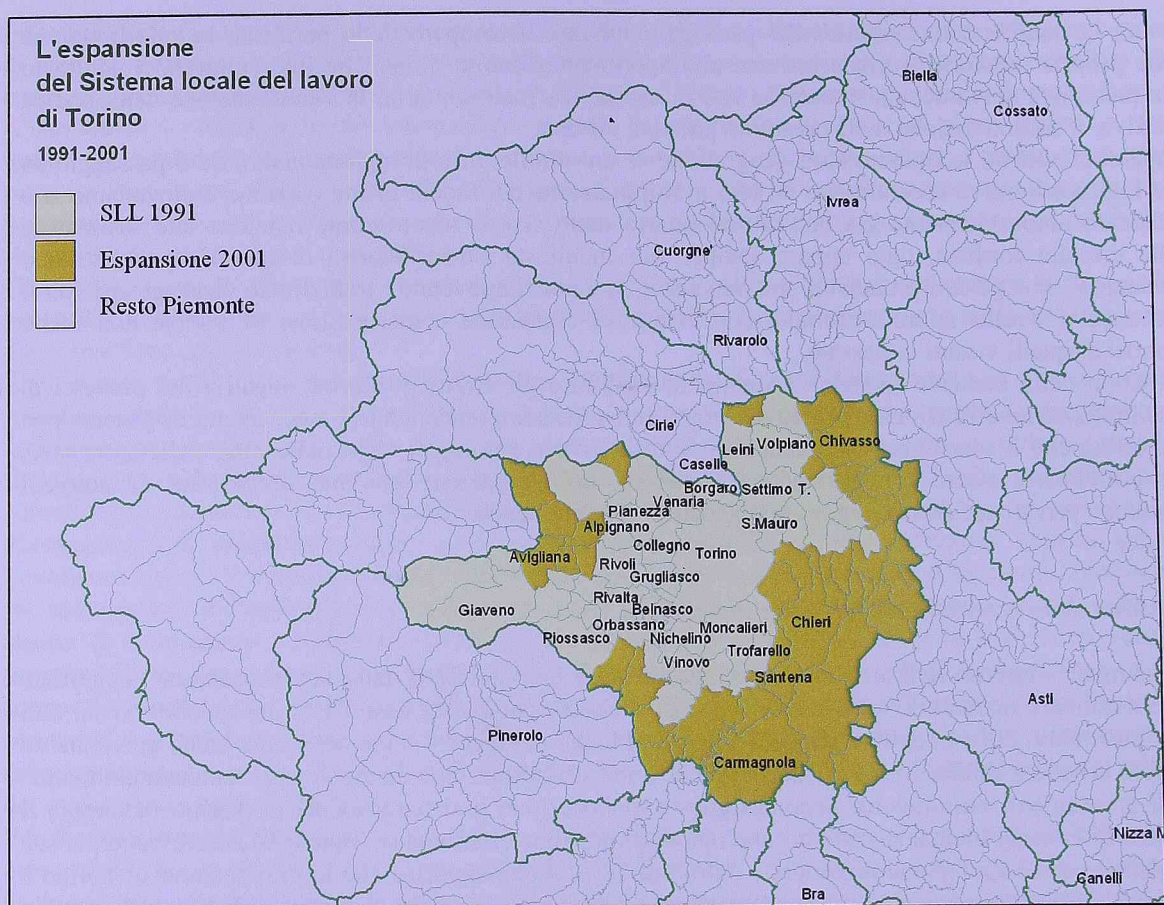


Fig. 4 L'espansione del Sistema locale del lavoro di Torino, 1991-2001

Fonte: Istat, elaborazioni Ires

esigenza si coglie una corretta percezione nell'impostazione del Secondo Piano Strategico della città di Torino, da poco elaborato.

Le prospettive di Torino si giocano oggi, in stretta articolazione con l'insieme del territorio regionale per esigenze di massa critica, sui fronti dei collegamenti internazionali (infrastrutturali e operativi: alta capacità ferroviaria e legami economici, finanziari e culturali a scala continentale e globale, per i quali è cruciale il consolidamento e l'allargamento delle imprese global player), della eccellenza scientifica e tecnologica (nell'ottica dell'economia della conoscenza), della riqualificazione ambientale e paesaggistica e della promozione delle risorse architettoniche proprie di un'antica capitale, della paziente coltivazione di relazioni cooperative con il resto del territorio regionale e con le metropoli adiacenti (Milano, ma con pari urgenza Genova, e in prospettiva non lontana le metropoli transalpine e le altre città del corridoio padano, la cui accessibilità verrà moltiplicata dalla ferrovia veloce).

Il rilancio strategico del polo torinese implica dunque un approccio condotto ad una scala territoriale maggiore, quanto meno regionale, e per certi versi macroregionale: Torino come capitale regionale e come nodo interconnesso del sistema territoriale padano-alpino. La città si presenta come un concentrato di funzioni di eccellenza, ma queste sono veramente tali solo se collegate con un vasto bacino di domanda e con una rete di funzioni complementari localizzate in altre province o nelle

regioni contigue. L'idea di un territorio regionale tutto contrassegnato da aspetti di centralità, e disseminato di funzioni di eccellenza di rango metropolitano appare oggi assai realistica, e chiede di essere organizzata. La localizzazione policentrica dei centri di ricerca e delle produzioni a forte proiezione internazionale, il pur controverso, ma vitale, processo di decentramento universitario, la crescente valorizzazione di risorse turistiche diffuse, la complessa geografia dei nodi e delle reti logistiche, la nascita di poli commerciali ad attrazione sovraregionale, le connessioni strategiche Torino-Novara- Milano e Torino-Alessandria-Genova, le opportunità di valorizzare il dinamismo economico del cuneese o di molti distretti industriali alimentandolo con supporti di conoscenza e tecnologia necessari a competere sul terreno dell'economia della conoscenza, la possibilità di ripensare il rapporto banca-territorio dopo l'inevitabile processo di concentrazione finanziaria maturato negli ultimi quindici anni, sono altrettante sfaccettature della odierna "questione metropolitana", nei due versanti inscindibili costituiti dal tema della "metropoli per il territorio" e da quello della "metropoli esplosa" in un sistema multipolare di prerogative competitive complementari.

Da queste considerazioni discende che – soprattutto in un'ottica di policy regionale – accanto all'analisi delle caratteristiche strutturali interne all'area metropolitana torinese intesa come un sistema territoriale a sé stante, risulta decisivo un approfondimento sul ruolo metropolitano che essa esercita nei confronti del sistema regionale di appartenenza, in stretta interrelazione con le altre punte di eccellenza tecnologica o di servizio disseminate sul territorio, e sulle esigenze strategiche dei bacini di domanda.

La rilevanza di tale prospettiva dipende da un insieme di considerazioni, tanto di ordine generale, quanto riferite alla specificità del contesto piemontese. Da un lato l'accentuazione del confronto economico su scala globale apre scenari che richiedono ai sistemi regionali una maggiore capacità competitiva in forma integrata: delle aree metropolitane, in quanto luogo di concentrazione di funzioni terziarie e quaternarie di alto profilo, ma anche dei più ampi ambiti regionali, a loro volta articolati in subsistemi locali variamente connotati e depositari di risorse socioeconomiche ed ambientali. Per altro verso, il contesto piemontese presenta alcuni caratteri peculiari, che è bene tenere presenti: più di altre regioni italiane il Piemonte si presenta come un'area tradizionalmente monocentrica, nella quale i centri che si collocano al livello gerarchicamente inferiore rispetto a Torino hanno dimensioni nettamente inferiori, pur presentando specifiche connotazioni che concorrono a formare l'armatura urbana del sistema regionale, e spesso orientamenti strategici "centrifughi", quando la prossimità alle regioni circostanti li rende soggetti al ruolo attrattivo dei rispettivi capoluoghi (in particolare, di Milano): ne consegue una endemica tendenza alla diaspora evolutiva che minaccia in modo permanente le possibilità di convergenza strategica tra i territori.

I rapporti tra Torino e il resto del Piemonte non necessariamente danno luogo ad una struttura geografica univoca. Non necessariamente, l'influenza che il capoluogo esercita sui differenti subsistemi territoriali è invariato, qualunque sia il tipo di funzione cui tale influenza si riferisce. E' probabile, invece, che la situazione sia contrassegnata da una varietà di relazioni, ciascuna delle quali si ricollega ad uno specifico insieme di attività, o di caratteri. Così, ad esempio, è probabile che la centralità di Torino per le attività produttive disegni aree di influenza diverse da quelle emergenti se si considera il settore commerciale o il sistema universitario. Non sarebbe dunque sensato proporsi di definire entro confini fissi l'ipotetica area su cui Torino esercita un ruolo di dominanza metropolitana (separandola, ad esempio, da quella che fa riferimento a Milano o a Genova); si tratta piuttosto di definire delle strutture territoriali a geometria variabile, e di inventare opportune metodologie di governo di tale varietà.

Le ipotesi di base della ricerca

Tenendo conto di tutte le considerazioni proposte, l'ipotesi di fondo, che orienta il percorso della presente indagine, porta a privilegiare l'analisi della struttura geografica, definita dalle funzioni

metropolitane, anziché porre in evidenza i problemi di delimitazione dell'ambito territoriale che potrebbe essere definito "metropolitano" (e in quanto tale distinto da un territorio di altra natura). Questa delimitazione, infatti, non costituisce il nodo problematico su cui si incentra la ricerca; l'attenzione non è rivolta in modo particolare alla definizione dell'area metropolitana in quanto possibile entità amministrativa, anche se è possibile che da questo studio possano emergere indicazioni che potrebbero risultare utili qualora si ponesse il problema di una nuova delimitazione dell'AMT.

Semmai, l'attenzione è rivolta maggiormente – per quanto riguarda l'orizzonte dei problemi politico-amministrativi – sulle relazioni tra la dimensione metropolitana e quella regionale, intendendo quest'ultima con esplicito riferimento allo spazio amministrativo della Regione Piemonte e al suo possibile ruolo nella definizione degli orizzonti strategici di evoluzione della struttura territoriale.

Mettere in primo piano la geografia delle funzioni metropolitane, tuttavia, non significa che si intenda affrontare il problema della dimensione metropolitana adottando un approccio puramente settoriale. Il fatto che le strutture territoriali, derivanti dai diversi insiemi funzionali, abbiano geografie distinte non significa affatto che le funzioni metropolitane siano reciprocamente indipendenti; al contrario, tutte le riflessioni teoriche e le evidenze empiriche indicano che esiste una stretta interconnessione tra di esse, che l'analisi dovrà far risaltare. E, ancora, la variabilità delle geometrie non significa affatto che i diversi sistemi di relazioni tra l'area metropolitana e la regione risultino inconfrontabili. Al contrario, dopo aver posto l'attenzione sulla specificità di ciascuno di essi, sarà necessario verificarne le sovrapposizioni e le interconnessioni, giungendo a proporre schemi territoriali di carattere globale (anche se rispettosi della varietà geografica). Anzi, si può anticipare che uno dei risultati dell'analisi condotta sarà proprio l'evidenziazione delle incongruenze territoriali tra i percorsi evolutivi determinati dai meccanismi interni dei diversi settori considerati, che ne compromettono spesso i possibili impatti positivi in termini di sviluppo locale integrato: una prospettiva realisticamente perseguibile anche all'interno delle singole porzioni del comprensorio metropolitano, dove una profonda differenziazione e complessificazione funzionale e paesistica sta sostituendosi alla tradizionale dicotomia centro-periferia, riattivando antiche identità di luogo o più spesso suscitandone di nuove, valorizzando spontaneamente vantaggi di co-localizzazione, e giustificando le politiche di ricucitura che gli Enti pubblici stanno iniziando a predisporre anche attraverso le "territorializzazione" delle loro politiche.

In prospettiva, le principali funzioni, o i caratteri metropolitani che dovrebbero essere presi in considerazione, evidenziando le relative geografie, sono i seguenti:

- le attività produttive (in particolare, quelle ad alto contenuto tecnologico);
- i servizi rari; in particolare: università, centri di ricerca, sanità;
- il commercio ed il *loisir*;
- il turismo (con particolare attenzione alle questioni poste dalla futura gestione dell'eredità olimpica);
- i trasporti; in particolare, la rete dei trasporti metropolitani e i nodi di interscambio con le reti di trasporti a più ampio raggio (stazioni ferroviarie, Alta velocità, aeroporti);
- le funzioni residenziali e la distribuzione territoriale dei diversi gruppi sociali.

A riguardo di ciascuna funzione, si richiede un approccio analitico capace di porre in evidenza tanto gli elementi che definiscono strutture "areali", quanto quelli che determinano strutture "reticolari": le strutture areali sono, ad esempio, quelle che derivano dalla concentrazione territoriale di funzioni rare; quelle reticolari si riferiscono, invece, alle relazioni di tali funzioni con altre attività complementari, ovvero con i relativi bacini di utenza.

In linea di massima, ci si può attendere che l'analisi comparata degli elementi nodali, derivanti dalla considerazione della geografia connessa a ciascuna funzione, possa aiutare ad individuare delle

polarità; possa, ad esempio, consentire di capire in che misura esista una concentrazione di polarità complesse nell'area metropolitana torinese e se essa sia compresa solo nella parte centrale, ovvero se si stia determinando anche in quest'area una situazione di più accentuato policentrismo. Viceversa, l'analisi comparata degli elementi reticolari potrà consentire di comprendere meglio la relazione tra gli ambiti metropolitani (con le loro diverse polarità) e quelli non metropolitani e, dunque, permetterà di approfondire la relazione città-regione. In questo ambito ci si potrà chiedere in che misura la crescente accessibilità fisica e virtuale dei territori consenta una distribuzione più diffusa degli stessi servizi "rari", o – per contro – in che misura la loro concentrazione territoriale in pochi punti (e in particolare nel territorio metropolitano) sia tuttora un requisito imprescindibile per la produzione di prestazioni di eccellenza.

Nei limiti della presente ricerca è risultata inevitabile la scelta di mettere a fuoco solo alcune delle funzioni metropolitane prima indicate, assumendole come rivelatrici di dinamiche più ampie, e come banco di prova per gli schemi concettuali fin qui delineati anche nella prospettiva di ulteriori esplorazioni sulla dimensione metropolitana. In particolare i campi analizzati riguardano:

- la geografia della formazione universitaria, a seguito dei processi di decongestionamento degli Atenei torinesi e della nascita dell'Università del Piemonte Orientale;
- la geografia della grande distribuzione organizzata, con particolare riferimento alla nascita dei grossi Centri commerciali nella cintura torinese e in alcuni punti dello scacchiere urbano;
- la geografia dell'accessibilità metropolitana, nei due versanti dell'accessibilità esterna e della connettività interna, non senza una prima ricognizione sui mutamenti che le tecnologie ICT potrebbero indurre sul fenomeno in oggetto.

L'ampiezza delle implicazioni strategiche e progettuali dei fenomeni analizzati ha richiesto un approccio complesso, fondato sull'integrazione di riscontri di tipo statistico, di analisi su documenti di programmazione o su dibattiti tra esperti e operatori, di interviste a testimoni qualificati in grado di esplorare le immagini, le visioni e le concrete domande percepite dagli attori sociali coinvolti. L'urgenza di un'esplorazione degli assetti territoriali emergenti in vista dell'elaborazione del nuovo Piano Territoriale Regionale contribuisce a giustificare questa complessità, e – ci auguriamo – a giustificare i limiti sul piano della linearità analitica ed espositiva.

Cap. 2 Prime osservazioni sulle dinamiche in atto

L'AMT e le sue trasformazioni recenti

Nel corso degli anni '90, l'Ires aveva prestato molta attenzione al tema dell'area metropolitana torinese e al ruolo che essa riveste nel quadro piemontese. In forma molto schematica, si possono ora sintetizzare nel modo seguente il modello spaziale che tali studi delineavano.

- La struttura territoriale del Piemonte non può più essere interpretata in base ad uno schema gerarchico centro-periferia; al contrario la regione si articola in una molteplicità di ambiti spaziali che configurano dei sistemi locali con diversa caratterizzazione e diversamente relazionati alla città-capoluogo.
- Scontando un forte grado di semplificazione, questa molteplicità può essere ricondotta allo schema dei "tre Piemonti", che distingue nel complessivo sistema regionale tre insiemi di sistemi locali con diverse caratteristiche. Nel nord è riconoscibile un'area che mostra evidenti i segni dell'eredità della fase della forte industrializzazione e che tuttora concentra zone a forte vocazione produttiva. Nel sud-ovest piemontese (e in particolare nella Provincia di Cuneo) si è venuta a creare un'area con una commistione di agricoltura ricca, piccola e media impresa e (in alcuni casi) anche grande impresa. Ad est troviamo invece un Piemonte ricco, ma in parte stagnante, con una forte presenza del terziario e forti processi di invecchiamento della popolazione.
- L'area metropolitana torinese, nel suo complesso, si colloca in più stretta continuità con il Piemonte settentrionale, che con le altre due formazioni territoriali. In base a molti caratteri socioeconomici della popolazione, essa non presenta una spiccata "eccezionalità", rispetto alle aree non metropolitane del Piemonte industriale, pur presentando una ovvia concentrazione di funzioni.
- All'interno di tale area è possibile compiere una ulteriore schematizzazione della struttura socio-economica parlando della presenza di due fondamentali assi. Il primo asse taglia l'area da Nord a Sud (o, meglio, da Nord-est a Sud-ovest): esso comprende le principali direzioni di sviluppo tipiche dell'epoca fordista, la cui eredità è tuttora fortemente significativa sul territorio. Una elevata presenza di addetti all'industria, di popolazione con ruoli professionali di tipo operaio e di livelli di istruzione medio-bassi caratterizza quest'asse. Dal punto di vista spaziale, esso può essere suddiviso in due segmenti, interrotti dall'area centrale della città e dalla parte più qualificata della semiperiferia. Il primo segmento comprende gran parte della periferia Nord di Torino e si prolunga in direzione di Settimo e Chivasso e del basso canavese. Il secondo comprende l'estrema periferia Sud del capoluogo e si prolunga verso sud-ovest, in direzione del pinerolese.
- Il secondo asse taglia invece la città da est ad ovest (comprendendo il centro storico, o almeno parte di esso, e le semiperiferie) e si caratterizza per la maggiore presenza di ceti medio-elevati. Ad est, partendo dalla collina torinese esso tende a prolungarsi in direzione dei vicini centri collinari dell'astigiano. Ad ovest, oltre le periferie urbane e il corrispondente settore della prima cintura (che, comunque, sono in via di riqualificazione), l'asse si protende verso le zone collinari del rovese e verso le aree prealpine della valle Sangone.
- Oltre a questi assi, vi è poi da rilevare il carattere specifico della estrema parte sud dell'area metropolitana, nella quale si può rilevare – sotto molti profili – una zona di transizione fra i tratti specifici dell'area torinese e quelli del vicino cuneese.

E' possibile considerare ancora attuale questa schematizzazione dello spazio metropolitano (che, ovviamente, è da considerare come una rappresentazione semplificata di una realtà che ad un livello di approfondimento ulteriore apparirebbe molto più variegata), oppure è lecito ritenere che i circa 10 anni

che ci separano dal momento in cui è stato proposto abbiano fatto sorgere delle novità tali da renderlo ormai obsoleto?

Una risposta a questa domanda può giungere solo al termine di quel lavoro di ricerca che qui si intende solamente delineare e motivare. Tuttavia, sin da ora è possibile mettere in luce alcuni importanti fenomeni di trasformazione che stanno interessando l'area torinese ed i cui effetti sono destinati a produrre significative modificazioni del quadro spaziale, pur senza necessariamente stravolgerne i tratti più consolidati. A tale proposito, si possono ricordare alcuni processi in atto nel periodo recente.

- Per quanto riguarda Torino, come è noto, il processo di trasformazione della base economica è andato accelerando in questi anni e si è accompagnato anche a forti modificazioni degli assetti spaziali. L'aspetto più evidente è rappresentato dal rapido completarsi del disegno delle Spine e dal recupero delle aree industriali circostanti la sede ferroviaria. L'inserimento di nuove funzioni in relazione alle Olimpiadi invernali di Torino 2006 ha accelerato questo processo e provocato una sostanziale riorganizzazione territoriale nella parte sud della città, nella zona fieristica del Lingotto e nell'area degli ex Mercati Generali.
- Nel complesso, dunque si viene delineando un nuovo asse terziario e quaternario in direzione Nord-Sud, ricco di funzioni metropolitane (anche se, per alcune di esse, si pone un delicato problema di riuso delle strutture dopo i Giochi) e dotato di un patrimonio residenziale di nuova costruzione. Si può osservare che questo asse, se nella parte centrale viene a rafforzare le funzioni metropolitane del centro storico, nei segmenti esterni (Spina 3 e 4; area degli ex mercati Generali) viene ad intersecarsi con il vecchio asse fordista, di cui prima si è parlato al punto d. Certamente, occorrerà ancora del tempo per verificare se tale processo avrà l'effetto di produrre processi di riqualificazione delle aree periferiche e in quale direzione tale riqualificazione avrà luogo. E' comunque molto probabile che, nel medio periodo, possa prodursi un profondo mutamento di quelle parti di Torino che ancora conservavano un'impronta tipicamente industriale, favorendo il sorgere di nuove polarità ed accelerando i processi di terziarizzazione anche nell'area periferica.
- In concomitanza con questi fenomeni, un'importante evoluzione sta coinvolgendo il centro storico: essa ha il segno complessivo della gentrification, e deriva dal rinnovato appeal residenziale che quest'area possiede nei confronti di ceti ad elevato reddito ed a livello culturale tendenzialmente alto. Questo processo, che è tuttora in atto, è destinato non tanto a modificare la posizione del centro nell'asse est-ovest, di cui si è parlato al punto e., quanto a mutare i caratteri socioeconomici di quest'area e, in prospettiva, anche ad allargarne i confini sociali (in quanto la gentrification potrebbe tendere a rendere più simili al centro alcune zone semicentrali in cui potrebbe avere luogo in un secondo tempo). Al tempo stesso, il centro è interessato a processi di riqualificazione e ad un più intenso uso per funzioni culturali e, in prospettiva, turistiche.
- Accanto alla gentrification è proseguito il processo di immigrazione nella città di gruppi sociali provenienti da paesi in via di sviluppo. Il consolidamento di questo tipo di immigrazione si accompagna anche ad una diffusione della presenza straniera dai tradizionali quartieri che fungono da luoghi di primo insediamento verso un più vasto complesso di aree periferiche e semiperiferiche. Questo fenomeno, in prospettiva, può rendere meno evidenti i caratteri del "dualismo urbano", che deriva dalla compresenza in un numero limitato di aree centrali, di popolazione appartenente a gruppi con collocazioni opposte nella scala sociale: da un lato i gentrifiers, dall'altro lato gruppi di popolazione a basso reddito, gran parte della quale è di recente immigrazione. Al di là degli schematismi di uno schema dualistico, ormai inadeguati a cogliere l'articolazione della geografia sociale della città, si può comunque affermare che è riconoscibile una tipologia di aree con caratteri fortemente diversificati e con diverse velocità di trasformazione:

dalle aree investite dai processi di rinnovamento e di riqualificazione, a quelle più stagnanti dei quartieri ad elevata concentrazione di residenza pubblica, ai sobborghi del ceto medio ecc.

- Mentre è proseguito il processo di rilocalizzazione delle attività industriali dalla città verso l'esterno (e il riuso delle sedi produttive per altri tipi di funzioni), nella fascia suburbana si è prodotta a sua volta una riorganizzazione delle aree industriali. Si è venuta a formare, in tal modo, una corona di insediamenti produttivi, che presenta dei prolungamenti lungo gli assi principali di fuoriuscita dalla città e che vede consolidarsi il ruolo di alcuni poli di particolare importanza. Si può notare che, a differenza di quanto avveniva nella fase fordista, non necessariamente le aree produttive sono prive di funzioni di altra natura: in alcuni casi, infatti (come, ad esempio, nell'area attrezzata di Moncalieri) si sta producendo una connessione spaziale tra industria e commercio, che viene a costituire polarità di carattere complesso.
- Uno dei fenomeni che maggiormente stanno contribuendo alla trasformazione della struttura metropolitana (nei suoi aspetti funzionali, come anche nelle modalità di fruizione sociale della città) è quello della riorganizzazione dell'attività commerciale. Questo processo presenta numerosi aspetti ed ha conseguenze diversificate nelle varie parti dell'area metropolitana. La tendenza di fondo è quella all'assunzione di un ruolo crescente da parte della grande distribuzione, con una evoluzione ed una diversificazione dei format commerciali, che comporta una ridefinizione dei ruoli rispettivi. Ad essa fa riscontro una riduzione della funzione del commercio tradizionale, ma anche una reazione da parte di quest'ultimo, o, quanto meno, dei segmenti più qualificati di esso. Tale reazione è evidente nel centro e in alcuni nodi semiperiferici e periferici; in essi si può prevedere una specializzazione delle piccole imprese commerciali, tale da configurare la formazione di polarità capaci di reggere la concorrenza della grande distribuzione.
- Quest'ultima, dal canto suo, ha progressivamente aumentato la propria rilevanza sul territorio: in particolare, nel corso degli anni '90 e soprattutto dei primi anni 2000, si è venuta a creare una rete di grandi centri commerciali, che abbinano la presenza di più imprese con grandi superfici di vendita e di gallerie con una molteplicità di esercizi di prossimità. Inoltre, il centro commerciale di questo tipo vede presenti anche attività di loisir e di svago, di ristorazione e, in alcuni casi, servizi di pubblica utilità. In tal modo (come da maggior tempo era già evidente in altri paesi), l'attività distributiva diviene il fulcro attorno al quale si definisce una polarità urbana multifunzionale, che acquista un ruolo di sempre maggior rilievo per la fruizione del tempo libero di gran parte della popolazione. La localizzazione di questi centri è strettamente condizionata dall'accessibilità e, dunque, tende a privilegiare zone esterne alla città, in stretta adiacenza con le grandi direttrici della viabilità stradale ed autostradale. Tuttavia, la presenza di aree ex industriali, disponibili per un riuso, ha fatto sì che anche in parti interne al capoluogo siano sorti centri con analoghe caratteristiche (ad esempio, al Lingotto e su Spina3). I centri localizzati all'esterno della città hanno sin da ora un impatto notevole tanto sulla rete distributiva dei quartieri adiacenti, quanto sui flussi di traffico. In futuro, è possibile che alcuni di essi possano anche influire significativamente nella riorganizzazione dello spazio periurbano, contribuendo a sviluppare nuove concentrazioni di funzioni centrali in zone periferiche dell'area metropolitana.
- Nelle cinture esterne dell'area metropolitana, anche nell'ultimo decennio è proseguita la tendenza ad una crescita urbana di tipo diffuso: questo è testimoniato dalla presenza di una dinamica demografica di segno positivo nei comuni di tali cinture nel periodo 1995-2003; una dinamica che contrasta con quella negativa del capoluogo (attenuatasi in modo netto solo negli anni recenti) e di alcuni grandi comuni della cintura (come Moncalieri, Grugliasco, Rivoli), o di centri più esterni caratterizzati da una riorganizzazione della base produttiva (come Chivasso). Tale diffusione è sicuramente influenzata dalle infrastrutture della viabilità e, per molti aspetti, comporta un ulteriore

allargamento dei confini effettivi dell'area metropolitana torinese, al di là delle delimitazioni proposte in vari momenti con finalità differenti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Arpa Piemonte, 2004, *Rapporto sullo stato dell'ambiente in Piemonte*
- ATM S.p.A., 2002, *Indagine sulla mobilità delle persone e sulla qualità dei trasporti percepita nella Provincia di Torino*
- Barone E., Conti S., Pichierri A., 1997, *Ricerca relativa al comparto produttivo e artigianale*, Città di Torino
- Barone E., Conti S., 1999, *Ricerca sul sistema produttivo della provincia*, Quaderni del Piano Territoriale di coordinamento della Provincia di Torino
- Bobbio L., Rosso E., 2003, *Torino tra Lione e Milano: politiche e istituzioni di livello metropolitano*, w.p. disponibile sul sito www.torino-internazionale.org
- Antonelli C., Calderini, M., 2001, *Le misure della ricerca : attività scientifica a Torino*, Fondazione G. Agnelli
- Camagni R., 2004, *Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy*, Scienze regionali, n.2
- Camagni R., 2002, *Città e qualità della vita: problemi e prospettive per le città italiane*, in *Economia italiana* (numero unico)
- Conforti L., Mela A., 1997, *Analisi socio-economica comparata dell'area metropolitana torinese. La città centrale, le sue tre cinture e lo schema spaziale*, w.p. 118, Ires Piemonte
- Dente B., 1990, *Metropolitan Governance Reconsidered or how to avoid errors of the third type*, Governance, n.1 (3)
- Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino, a cura di, s.d., *Servizi alle imprese, dinamiche manifatturiere e processi di riassetto del sistema terziario nella Provincia di Torino*
- L'Eau Vive, Comitato Giorgio Rota, 2003, *Le radici del nuovo futuro. Quarto rapporto annuale sulla Grande Torino*, Guerini e Associati, Milano
- L'Eau Vive, Comitato Giorgio Rota, 2004, *Le radici del nuovo futuro. Quinto rapporto annuale sulla Grande Torino*, Guerini e Associati, Milano
- Giaccaria P., 1999, *Competitività e sviluppo locale : produrre valore a Torino*, Angeli, Milano
- Governa F., 1997, *Il milieu urbano : l'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Angeli, Milano
- Mela A., Davico L., Conforti L., 2000, *La città, una e molte. Torino e le sue dimensioni spaziali*, Liguori, Napoli.
- Regione Piemonte, Direzione Pianificazione e Gestione Urbanistica, 2004, *Governare il territorio piemontese: ruoli, competenze e problemi. Rapporto 2004 sull'urbanistica e la pianificazione del territorio*
- Regione Piemonte, Direzione Pianificazione e Gestione Urbanistica, 2004, *Valutare i programmi complessi*
- Territorio, 2004, rivista numero 29/30, *Atti del Convegno "Milano dopo la metropoli"*, Franco Angeli
- Unione Industriale di Torino, 2005, *Valutazione degli effetti economici dei Giochi Olimpici invernali di Torino 2006*, http://www.ui.torino.it/allegati/49/14795_Effetti_economici_Torino_2006.pdf
- Urbanistica-Informazioni, a cura dell'INU, rivista numero 199/2005
- www.torino-internazionale.it

- ## Parte Seconda

ALCUNI ASPETTI DELLE PROBLEMATICHE FISCALI DELLE AREE METROPOLITANE

23

Photo courtesy of

ALUMNI ASSOCIATION OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA
DEVELOPMENTAL CENTER

Introduzione

Nelle pagine che seguono vengono presentati elementi analitici e riflessioni relativi al tema della fiscalità metropolitana legata alla pianificazione territoriale, una possibile leva in mano alle pubbliche amministrazioni per coordinare i processi localizzativi secondo criteri di razionalità economica e ambientale e di equità intercomunale. Il tema è richiamato con precisione nel recente Documento programmatico “Per un Nuovo Piano Territoriale Regionale” elaborato dalla Regione Piemonte (dicembre 2005). Nella presente indagine viene svolta sull’argomento un’analisi preliminare, di tipo prevalentemente concettuale, rispetto a quattro problematiche strettamente interconnesse:

- le differenze in termini di capacità fiscale tra città centrale e aree suburbane;
- gli oneri (in termini di costo dei servizi pubblici) apportati al Comune centrale dalla popolazione non residente;
- la competizione tra Comuni per la localizzazione di attività produttive con particolare riguardo per i centri commerciali;
- i legami tra pianificazione urbanistica e fiscale.

L’obiettivo principale è quello di enucleare i possibili tratti distintivi dell’organizzazione della finanza locale metropolitana anche nell’ipotesi di creazione di una forma di governo sovra-comunale.

Cap. 1 Le differenze in termini di capacità fiscale tra città centrale e aree suburbane

Il problema.

Gli studiosi di economia pubblica locale sono stati da tempo introdotti dalla letteratura anglosassone al fenomeno del c.d. circolo perverso del declino/degrado urbano. Soprattutto l’esperienza statunitense è stata da tempo caratterizzata da un peggioramento progressivo delle condizioni economiche e sociali di numerose città centrali all’interno delle maggiori aree urbanizzate del paese, a fronte di una crescita economica e sociale delle aree suburbane. Alcune grandi città degli Stati Uniti negli ultimi 15 anni hanno infatti dovuto fronteggiare serie difficoltà finanziarie. All’origine di questa situazione si trova la diminuzione di imprese ed occupati nelle città centrali e lo spostamento di popolazione delle classi medio- alte da queste alle aree suburbane. Ciò si traduce in una drastica riduzione di basi imponibili e di entrate per le città centrali con una conseguente riduzione delle spese e dei servizi, nel caso in cui queste non possano essere controbilanciate da un aumento della pressione fiscale. In ambedue i casi, l’effetto sarà un’ulteriore incentivo per le classi medio- alte a rilocalizzarsi nelle aree suburbane, dove con analoghi- o inferiori, dato che le singole giurisdizioni confinanti tenderanno a farsi concorrenza tra di loro per attirare famiglie ed imprese- livelli di pressione fiscale possono godere di servizi pubblici locali migliori. Parallelamente, crescono i problemi sociali nelle città centrali a fronte di una maggiore concentrazione di popolazione povera e di disoccupazione: droga, crimine, dipendenza sociale, ecc.. Le politiche per rispondere a queste difficoltà sono, d’altro lato, quanto mai costose e si scontrano con una base imponibile in diminuzione. Non solo, ma a livello politico la “constituency” della città centrale vede crescere il peso degli elettori appartenenti alle classi medio basse che esprimono prevalentemente una domanda di politiche distributive che gravano sulle spalle dei contribuenti più ricchi: ciò si traduce in un ulteriore incentivo alla emigrazione per

questi ultimi. Questo spiegherebbe il circuito perverso che sta alla base della “crisi fiscale” di diverse grandi città. Il modello, in definitiva, si basa su una interpretazione della mobilità spaziale dei cittadini e delle imprese incentrata su ragioni di tipo fiscale. Si tratta indubbiamente di una limitazione rilevante, in quanto non viene prevista alcuna politica che cerchi di evitare questo processo, né la possibilità di modifiche nella efficienza produttiva nella prestazione dei servizi pubblici locali che compensi la perdita di base imponibile, né dei fattori culturali che stanno alla base delle scelte localizzative delle famiglie e - se pure in misura minore- delle imprese.

In Italia la situazione si è presentata sinora in maniera assai diversa. Certamente si è assistito ad una riduzione della popolazione residente nelle città centrali in direzione delle aree suburbane secondo il classico schema interpretativo dei cicli urbani che identifica quattro fasi di sviluppo nell’evoluzione delle aree metropolitane: urbanizzazione, suburbanizzazione, deurbanizzazione e riurbanizzazione. I connotati distintivi di tali fasi all’interno dell’area metropolitana di Torino sono descritti nella prima parte di questo lavoro suggerendo la necessità di reinterpretare la dinamica peculiare dell’area torinese in base a tale schema di analisi del mutamento urbano. In particolare - come viene evidenziato nei punti successivi- i processi di deurbanizzazione e riurbanizzazione non hanno sinora incrinato il potenziale fiscale della città centrale. Ai nostri fini, quello che rileva è infatti la verifica degli effetti di tali percorsi di sviluppo urbano rispetto alla **capacità fiscale** delle amministrazioni locali localizzate in un’area metropolitana nell’ipotesi di un’ulteriore crescita della loro autonomia tributaria. Vi sono almeno tre ordini di considerazioni che suggeriscono questo tipo di analisi:

- i) la capacità fiscale di un ente costituisce un indicatore significativo per verificare l’esistenza o meno del circuito perverso che può portare alla crisi fiscale delle città centrali;
- ii) si tratta di un indicatore che può essere utilizzato per identificare articolazioni territoriali omogenee all’interno di un’area metropolitana;
- iii) si tratta di un indicatore che può essere utilizzato per eventuali politiche di perequazione fiscale infra- metropolitana, attraverso meccanismi espliciti di cooperazione¹ tra gli enti locali, che consentano la definizione di politiche territoriali e dei servizi di area vasta efficienti.

Come definire e misurare la capacità fiscale

Un definizione sufficientemente larga della capacità fiscale di un’amministrazione locale può essere la seguente: **l’ammontare di entrate tributarie che un ente locale può raccogliere per ogni livello di aliquota fiscale applicata sulle diverse basi imponibili ad esso assegnate**. E’ bene ricordare che tali risorse derivano non solo da soggetti passivi residenti al suo interno ma anche da quelli non residenti. Ad esempio, le imposte locali sulle attività produttive possono ripercuotersi su soggetti residenti in altri Comuni dell’area metropolitana o in altre regioni attraverso i noti, ma difficilmente quantificabili, meccanismi traslativi. Specularmente, però, l’accreciuta mobilità delle persone all’interno delle aree metropolitane² può comportare un consumo di servizi pubblici locali da parte di popolazione non residente che non contribuisce alla copertura dei loro costi³. Una persona può infatti risiedere in una giurisdizione (sia come

¹ Le forme giuridiche di tali meccanismi di cooperazione sono ovviamente tutte da studiare, ma non sono necessariamente da ricondurre al modello di Città metropolitana delineato nella Costituzione.

² Ovviamente, la crescita della mobilità è avvenuta in tutto il territorio ma è particolarmente accentuata nelle aree metropolitane. Su questi aspetti si rinvia ad altre parti di questo lavoro e in generale al dibattito sulla definizione delle aree e delle funzioni metropolitane.

³ A meno che non siano forniti tramite tariffe a copertura totale dei costi.

proprietario che affittuario), essere impiegata in un'altra e consumare in un'altra ancora. La stessa persona può risultare contribuente nella giurisdizione dove risiede e vota, ma anche in altre giurisdizioni dove non vota, nel caso in cui, ad esempio, vi possieda una abitazione sottoposta ad imposizione locale. Vedremo nei successivi paragrafi i problemi che ciò comporta per la fornitura dei servizi pubblici locali e, in generale, per esercitare un governo delle interdipendenze fiscali (esternalità) tra Comuni che garantisca soluzioni efficienti.

L'approccio generalmente seguito per misurare la capacità fiscale è quello del "sistema tributario di riferimento (STR)" (*representative tax system*). Essa viene misurata applicando un'aliquota fiscale standard ($t_{i=1,...,n}$) alle basi imponibili $BIMP_{i=1,...,n}$ di tutti i tributi locali in una determinata giurisdizione. In generale le aliquote standard sono considerate le aliquote medie, semplici o ponderate⁴, per ogni tipo di imposta nell'area territoriale di riferimento (nel nostro caso l'area metropolitana).

Formalmente avremo:

$$FC_{STR} = \sum_{i=1}^n t_i BIMP_i$$

Ovviamente, si tratta di una misura ipotetica, in quanto è difficile pensare che tutte le giurisdizioni applichino le stesse aliquote alle rispettive basi imponibili. Anche se semplice da un punto di vista formale una formula di questo tipo non è facile da calcolare quando siamo in presenza di numerosi tributi locali con caratteristiche molto differenziate. Inoltre, spesso, le informazioni sulle base imponibili risultano assenti e bisogna fare ricorso a dati sul gettito effettivo con la conseguenza di non avere la possibilità di valutare il reale potenziale fiscale dell'ente.

L'evidenza empirica nell'area metropolitana torinese.

Rispetto alle problematiche esaminate in precedenza è possibile effettuare una diagnosi sui differenziali fiscali all'interno dell'area metropolitana torinese⁵ utilizzando tre tipologie di dati disaggregati a livello comunale:

- gli imponibili IRPEF per Comune di residenza dei dichiaranti per gli anni 1998-2000 (fonte: Ministero dell'Economia- Ancitel);
- la base imponibile IRAP e l'IRAP netta pagata per Comune di residenza del soggetto dichiarante⁶ (fonte: Ministero dell'Economia-Regione Piemonte);
- i bilanci consuntivi dei Comuni che contengono le principali categorie di entrate tributarie ed extra-tributarie- oltre alle entrate per oneri di concessione che compaiono tra le entrate in conto capitale- in termini sia di accertamenti che di incassi per il periodo 1998-2001⁷ (fonte: Ministero degli Interni- Regione Piemonte).

L'IRPEF

Per quanto concerne l'IRPEF, la capacità fiscale del Comune centrale continua risultare notevolmente superiore a quella delle cinture. L'imponibile IRPEF pro-capite del Comune di Torino nel 1995 e nel 2000 risulta superiore sia alla media complessiva dell'area (Tab. 1), che al

⁴ Qualora l'aliquota standard sia una media ponderata i pesi sono rappresentati dalle basi imponibili dei vari enti locali. In tale caso la scelta implica una visione maggiormente unitaria dell'aggregato territoriale di riferimento.

⁵ Che per semplicità viene considerata composta da Torino e le sue due cinture (53 comuni). Per la definizione territoriale dell'area metropolitana di Torino rinviamo alle altre parti del lavoro.

⁶ Che però potrebbe avere stabilimenti produttivi anche in altri Comuni della regione. Il dato è invece al netto dei versamenti ad altre regioni.

⁷ I dati dei consuntivi 2002 saranno disponibili tra breve. Qualora si ritenga utile, si potranno raccogliere anche i dati relativi al 2003 (consuntivi) e 2004 e 2005 (preventivi) dell'area a 53 Comuni.

valore medio che si riscontra nelle due cinture suburbane (di circa il 10%). E' bene però rilevare che in alcune partizioni più piccole a ridosso del Comune centrale, come i Comuni collinari di prima cintura e quelli definiti, secondo la classificazione Ires (Buran, 2001), “*comuni dinamici di collina*”, si riscontra un imponibile medio più alto rispettivamente del 36% e del 24% di quello torinese, e del 48% e del 36% della rispetto alla media dell'area metropolitana.

Tab. 1 Capacità fiscale (imponibile Irpef per abitante) della città centrale e delle cinture dell'area metropolitana torinese. 1995 e 2000

	Deviazione dalla media d'area (in numeri indice)	
	1995	2000
Città centrale (Torino)	111	112
Prima cintura	101	104
Seconda cintura	99	97
Totale Resto Area Metropolitana	100	100
Prima collina Torinese (media 3 comuni)	142	148
Prima collina Torinese e comuni classificati come dinamici Ires ⁸ (punteggio maggiore 1,5)	134	138

Fonte: Ancitel, Le misure dei comuni ed. 2003

Le aliquote medie dell'IRPEF a Torino risultano superiori di circa un punto rispetto alla prima cintura e due punti rispetto alla seconda (Tab.2), ma si tratta di dati legati alla struttura progressiva dell'imposizione che risente del maggiore livello di ricchezza del Comune centrale. Nel complesso, emergono comunque alcuni indizi di una differenziazione fiscale all'interno dell'area che dovrebbe essere attentamente considerata se si vuole disegnare un sistema di finanza metropolitana basato anche su modelli di perequazione interna. I valori delle cinture mediano infatti significative differenze nella “capacità fiscale” dei singoli enti, così come definita in precedenza.

Tab. 2 Confronti tra aliquote fiscali di Torino e delle cinture e trasferimenti erariali pro-capite dei Comuni

	Aliquota Irpef media (1999)	Trasferimenti erariali pro capite (€ 2002)	Aliquota ICI media (*1000 1999)
II cintura	21,87	136,2	5,94
I prima cintura	22,56	146,6	5,91
Torino	23,9	354	6
Resto Piemonte	19,34	336,15	5,46
Capoluoghi	22,76	236,875	5,81
Capoluoghi senza Torino	22,6	220,14	5,78

Fonte: Ancitel, Le misure dei comuni ed. 2003

Una ulteriore domanda che potremmo porci è relativa agli effetti fiscali della redistribuzione della popolazione all'interno dell'area metropolitana avvenuta negli ultimi venticinque anni e analizzata in altre parti di questo lavoro. Purtroppo, i dati disponibili sono scarsi e disomogenei, limitandosi alla distribuzione dei contribuenti per classi di imponibile a partire dal 1995. Dal loro esame risulta che nel 2000 le classi di imponibile più elevato (superiori ai 69721 euro) si concentrino

⁸ Cfr. Buran, 2001

(66,3%) nel Comune centrale. Se però analizziamo la distribuzione dei contribuenti tra le diverse classi di imponibile nelle articolazioni territoriali dell'area metropolitana (Tab.3) è interessante notare come Torino si caratterizzi per una maggiore presenza relativa dei contribuenti nelle due classi estreme. Anche se le differenze non sono grandissime -un pò più di tre punti percentuali in complesso- l'ipotesi che a fronte di una fuoriuscita di ceto medio dalla città centrale esista qualche forma embrionale di dualismo urbano al suo interno non può essere esclusa⁹.

Tab. 3 Distribuzione percentuale dei contribuenti per classi di imponibile dei redditi 2000 nell'area metropolitana di Torino

Articolazioni	Imponibile	Imponibile	Imponibile	Imponibile	Imponibile	Totale
dell'area	<=7746,84	7747-15494	15945-30897	30898-69722	>69722	
Torino	33,53	26,09	31,37	7,19	1,82	100
Prima cintura	30,66	28,25	33,69	6,21	1,19	100
Seconda cintura	32,17	29,00	31,87	5,92	1,04	100
Totale	32,45	27,16	32,15	6,71	1,52	100

Fonte: Ancitel

L'IRAP

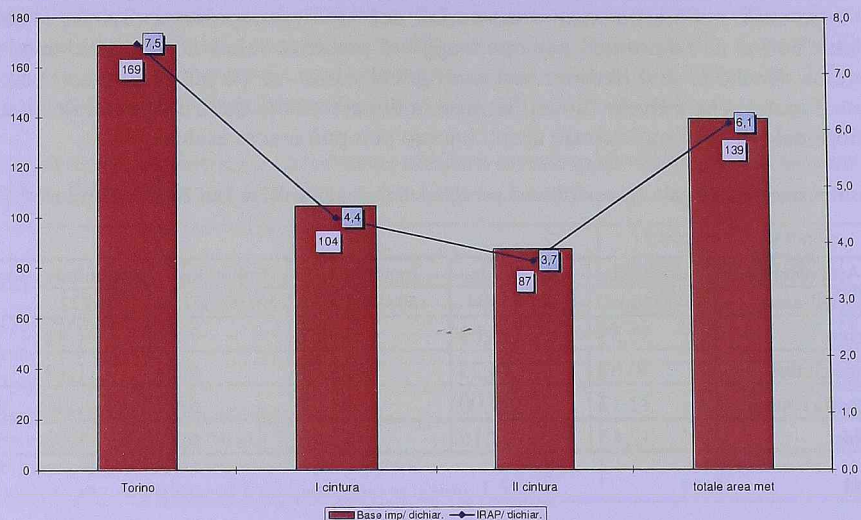
La distribuzione della base imponibile e del gettito dell' IRAP privata¹⁰ relativa al Piemonte costituisce una nuova fonte di informazione fiscale che consente valutazioni sul valore aggiunto prodotto nella città centrale e nelle diverse corone. Va precisato che questo dato non corrisponde necessariamente al valore aggiunto prodotto in tali sub-aree perché deriva dall'attività produttiva localizzata in tutto il Piemonte. E' però ragionevole assumere che per numerosi soggetti passivi (in particolare, le imprese individuali, le società di persone e gli enti non commerciali) la localizzazione del gettito corrisponda in linea di massima con quella dell'attività produttiva. Per gli altri contribuenti (in particolare, le società di capitale) si può comunque considerare il dato come indicativo della distribuzione della struttura produttiva nell'area metropolitana e quindi, in buona misura, anche della "capacità fiscale".

Dalla Figura 1 emerge come il potenziale produttivo -misurato dal rapporto tra base imponibile e numero di dichiarazioni - si concentri nella città centrale, presentando un valore quasi doppio rispetto alla seconda cintura (169000 euro rispetto a 87000 euro). Il valore dell'IRAP versata per dichiarazione è addirittura più del doppio: 7500 euro rispetto a 3700 euro, con un'aliquota implicita pari al 4,45% (4,19% nella seconda cintura), leggermente superiore a quella legale del 4,25%. Il valore aggiunto dichiarato ai fini IRAP per abitante risulta quindi pari a circa 15000 euro nel Comune di Torino, a fronte dei 7400 euro nella prima cintura e dei 7000 euro della seconda.

⁹ Per un interessante esempio di analisi della mobilità insediativa in uscita per i ceti medi cfr. Haughwout, Inman 2002

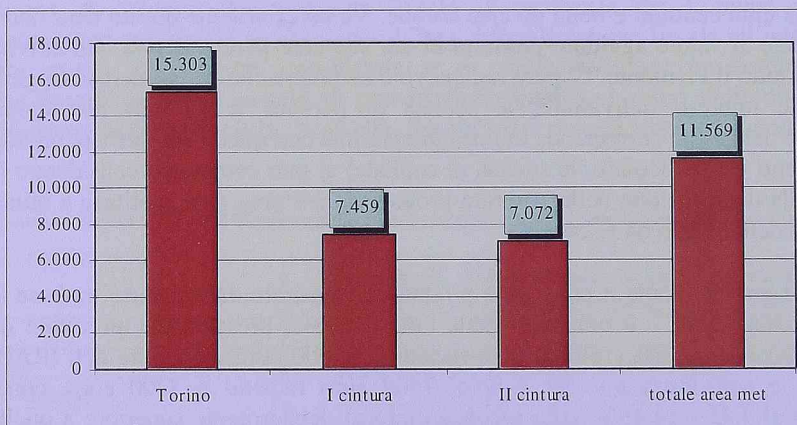
¹⁰ Purtroppo per i primi anni delle dichiarazioni non sono disponibili le dichiarazioni relativi all'IRAP delle Pubbliche amministrazioni ("pubblica").

Fig. 1 Base imponibile IRAP e IRAP versata per dichiarazione nelle suddivisioni dell'area metropolitana torinese



Fonte: Elaborazioni IRES sull'archivio delle dichiarazioni IRAP del 2000 su imponibili 1999 della Regione Piemonte. Dati riferiti solo all'IRAP privata. Valori in migliaia di euro.

Fig. 2 Base imponibile (valore aggiunto ai fini IRAP) per abitante nelle suddivisioni dell'area metropolitana di Torino.



Fonte: Elaborazioni IRES sull'archivio delle dichiarazioni IRAP del 2000 su imponibili 1999 della Regione Piemonte. Dati riferiti solo all'IRAP privata. Valori in euro.

Anche da questi dati, quindi, si conferma il maggior potenziale fiscale della città centrale rispetto alle aree suburbane.

Le entrate tributarie dei Comuni dell'area metropolitana.

L'analisi dei bilanci dei Comuni dell'area metropolitana consente di confrontare le risorse disponibili dei vari enti e non la capacità fiscale come definita in precedenza. Essa offre comunque un significativo indicatore in termini relativi. La pressione tributaria, misurata dalle entrate pro-capite del titolo I di bilancio (entrate tributarie), risulta più elevata nell'area metropolitana rispetto

al resto del territorio piemontese (Tab. 4). Nel 2001 esse superano del 14% la media piemontese, mentre per quel che riguarda i trasferimenti correnti e in conto capitale, la differenza è invece a favore dei Comuni non metropolitani

Tab. 4 Entrate pro-capite dei Comuni piemontesi e dell'area metropolitana di Torino

Entrate	TOTALE AREA METROPOLITANA (Compreso Torino)	Resto del Piemonte	Torino	Cinture (I e II)
	2001	2001	2001	2001
Entrate tributarie (Titolo I)	298	260	380	296
<i>di cui accertamenti ICI</i>	180	160	247	179
<i>di cui accertamenti TARSU</i>	68	60	90	68
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (Titolo II)	134	258	591	125
Entrate extratributarie (Titolo III)	95	154	283	91
Entrate derivanti da alienazione, da trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti (Titolo IV)	181	658	309	179
Entrate derivanti da accensioni di prestiti (Titolo V)	57	102	237	53
Spese correnti	500	595	1241	486
Spese in c/capitale (media 1998-2001)	223	528	650	214

Fonte: Elaborazioni Osservatorio sulla finanza locale IRES. Accertamenti in euro pro capite a prezzi costanti 1995.

Tra le singole fonti di entrata, l'ICI pro-capite, la più importante in termini di gettito, nel 2001 risulta più alta di un 12% circa rispetto al dato medio piemontese, un differenziale che risulta comunque in diminuzione rispetto agli anni precedenti. Il valore medio nelle due cinture risulta invece praticamente uguale a quello del resto del Piemonte. Probabilmente, in questo periodo si è sviluppata una maggior capacità di accertamento da parte dei Comuni piemontesi non metropolitani, è cresciuta la base imponibile di certi Comuni (si pensi ai fenomeni di espansione di edilizia residenziale e produttiva), in aggiunta ad una crescita delle aliquote che hanno teso ad allinearsi verso l'alto. Il Comune di Torino da solo presenta nel 2001 un accertamento ICI pro-capite maggiore del 55% rispetto alle media dei Comuni non metropolitani. La seconda fonte di entrata tributaria in ordine di importanza, la TARSU, non presenta rilevanti divari tra area metropolitana nel complesso e resto del Piemonte. Anche in questo caso, l'accertamento pro-capite della TARSU nel Comune di Torino è superiore di circa il 50% rispetto alla media degli altri comuni piemontesi e il differenziale rispetto alla cintura è comunque rilevante (circa il 30%).

Infine, nell'area metropolitana le entrate extratributarie pro-capite sono sempre inferiori a quelle del resto dei Comuni piemontesi. Tale indicatore media però un comportamento assai differente tra il Comune di Torino (283 euro pro-capite, quasi il doppio della media piemontese) e le cinture (91 euro).

Nel complesso, il comportamento fiscale dell'aggregato metropolitano non presenta elementi tali da suggerire un'omogeneità di fondo dei Comuni dell'area metropolitana. Emerge una forte differenziazione interna all'area metropolitana che rende difficile verificare attraverso le sole poste di entrata e spesa pro-capite rilevate su aggregati l'esistenza di peculiari problemi, in termini di funzioni e risorse necessarie per i Comuni metropolitani rispetto ai Comuni non metropolitani. In realtà, la caratterizzazione demografica e socio-economica dei Comuni dell'area, fa probabilmente premio sull'appartenenza all'area. In altre parole, un Comune di 10000 abitanti nell'area presenta comportamenti più omogenei con un altro Comune della stessa dimensione in Piemonte (e magari con caratteristiche socio-economiche non troppo dissimili) che con altri Comuni di dimensioni diverse all'interno dell'area. Ricordiamo, infatti, che la dimensione demografica media dei Comuni della prima e seconda cintura metropolitana è di circa 31mila residenti¹¹. Al loro interno vi sono 11 Comuni che contribuiscono a formare l'esigua classe, rispetto all'universo piemontese, dei Comuni d'ampiezza demografica tra i 20000 e i 60000 abitanti, che conta 25 enti in totale. Questo rilievo si rende necessario poiché la maggioranza dei Comuni piemontesi si trova nella classe d'ampiezza demografica al di sotto dei 5000 abitanti (1076 comuni secondo il censimento 2001) e più della metà di questi non superano i mille abitanti. La struttura demografica dell'area metropolitana torinese risulta in effetti significativamente diversa da quella del resto del Piemonte.

Dal punto di vista dello sforzo fiscale, non emergono comportamenti dei Comuni significativamente differenti per quanto concerne il principale tributo locale, l'I.C.I. Le aliquote medie sono solo leggermente più basse nelle due cinture (Tab. 2). I presumibili maggiori fabbisogni di spesa del Comune centrale in questo caso sono fronteggiati da una ricchezza immobiliare mediamente più elevata a Torino. In aggiunta, va ricordato come anche i trasferimenti da altri livelli di governo pro-capite nel 2001 erano molto più elevati a Torino (521 euro) che nelle cinture (125 euro), a fronte di un valore intermedio per il resto del Piemonte (258 euro).

Per completezza d'analisi vengono riportati anche i differenziali tra la media delle spese correnti pro-capite nell'area metropolitana e nel resto del Piemonte. In particolare, la spesa media nell'area metropolitana è inferiore rispetto a quella della media dei Comuni piemontesi non metropolitani sia nella componente corrente che in quella di investimento. Solo se si guarda alla spesa corrente pro-capite del capoluogo si riscontra un divario rilevante rispetto alla media piemontese non metropolitana. Torino spendeva infatti nel 2001 una cifra superiore del 70% rispetto alla media dei Comuni non metropolitani, e il differenziale era ancora più elevato rispetto al resto dell'area metropolitana¹². Vi sono quindi forti differenziali di spesa a favore del Comune centrale rispetto alle cinture a fronte dei quali vi sono però anche positivi differenziali in termini di entrate. Si hanno, in definitiva, indizi di presenza di *spill-over* positivi verso i Comuni suburbani ma non di degrado fiscale della città centrale.

In conclusione, anche attraverso l'analisi dei bilanci si conferma il peso rilevante della città centrale. In particolare, ciò segnala le particolari esigenze di spesa dei Comuni capoluogo metropolitani, anche a causa dell'impatto della mobilità della popolazione come si argomenta nel capitolo successivo.

¹¹ Sulla base del censimento della popolazione 2001.

¹² L'analisi disaggregata dei comportamenti fiscali dei Comuni nelle due cinture non evidenzia significative differenze.

Cap. 2
Gli oneri apportati ai Comuni dell'area dalla popolazione non residente

Aspetti generali.

La teoria economica del governo locale individua i criteri per una efficiente distribuzione delle competenze da un punto di vista normativo in base al “principio di equivalenza”. In termini generali questo afferma che perché una funzione sia svolta in maniera efficiente occorre che l'area geografica entro la quale una data politica svolta da una giurisdizione fa sentire i propri effetti deve coincidere con l'area geografica delimitata dai confini della giurisdizione medesima. Nei casi in cui l'area dei benefici è inferiore, oppure superiore, a quella dei confini della giurisdizione l'attività sarà svolta a un livello non efficiente. Solo in questa maniera vi è coincidenza tra i cittadini beneficiari del servizio e cittadini che decidono sulle caratteristiche quali/quantitative della sua fornitura (elettori-contribuenti). Ora il problema della non coincidenza tra area dei benefici e popolazione residente/contribuente è particolarmente acuto proprio nelle aree metropolitane contrassegnate da forme rilevanti di mobilità della popolazione. In effetti, le delimitazioni territoriali che interessano l'aggregato metropolitano sono proprio definibili a partire dai diversi tipi di popolazione che gravitano su tale area.

Tab. 5
 Classificazione delle popolazioni della metropoli per attività

Popolazioni	Attività		
	Abitare	Lavorare	Consumare
Abitanti	Si	(si/no)*	Si
Pendolari	No	si	(si)**
City Users	No	no	Si
Businessmen	No	si	Si

* Perché alcuni abitanti possono lavorare fuori dalla città di residenza.

** Perché alcuni pendolari seppure in misura più modesta dei city users e dei businessmen consumano nella città dove si recano giornalmente a lavorare.

Fonte: adattamento di Nuvolati (2002) da Martinotti (1993)

Ad esempio, uno schema ricognitivo dell'impatto delle popolazioni non residenti sul nucleo metropolitano può partire dalla classificazione proposta da Martinotti (1993). Si tratta di uno schema che identifica quattro tipi di popolazione definiti sulla base dei comportamenti rispetto alle modalità abitative, al lavoro ed al consumo: gli abitanti, i pendolari, i *city users* e i *businessmen* (tab. 5) All'interno delle aree metropolitane flussi di popolazione dei diversi tipi presentano comportamenti e interazioni con i diversi centri differenziati (cfr. la Fig. 3, per una rappresentazione schematica). Il futuro dell'analisi sociologica tornerà su queste popolazioni per studiarne la “storia abitativa, relazionale e del senso d'appartenenza con le varie fette di territorio che contraddistinguono cittadini sempre più mobili” (Nuvolati, 2002). L'interazione tra le diverse popolazioni individua ulteriori delimitazioni territoriali, che sfumano nelle aree di influenza nazionale ed internazionale, così come la figura 3 individua con uno schema radiale. Si può sin d'ora intuire quanto questo sia rilevante rispetto alla determinazioni dei fabbisogni di spesa e delle modalità di finanziamento delle diverse realtà amministrative interessate.

Per affrontare il problema degli oneri della popolazione non residente sul Comune centrale occorre però assumere un riferimento territoriale più preciso. Gli studi svolti in Italia sulle classificazioni

del fenomeno metropolitano possono essere divisi in due filoni d'analisi. Il primo risale ai classici studi sul fenomeno della mobilità urbana vista nel contesto delle trasformazioni della città post - fordista, con la crescente enfasi sulle nuove forme dell'abitare metropolitano e con la graduale espansione della popolazione al di fuori dell'area centrale verso le cinture periferiche. In particolare, per fornire criteri di classificazione di impostazione sociologica, sono state effettuate raccolte di indicatori socio-demografici che potessero definire in prima approssimazione i confini tra nucleo centrale e fasce di prima o seconda conurbazione. Il riferimento è lo studio di Cafiero e Busca (1970). Il secondo è riconducibile agli studi sulle interdipendenze funzionali collegate ai flussi di pendolarismo casa-lavoro, avviati dall'Istat e aggiornati ai vari censimenti della popolazione. Il risultato più rilevante è stato la definizione dei sistemi locali del lavoro (Istat-Irpet, 1989), che sono stati individuati anche nelle aree metropolitane previste dal Testo unico sull'ordinamento degli enti locali. Da questi studi sono poi derivate tipologie di classificazioni che univano i criteri di omogeneità socioeconomica con la offerta di indicatori utili a stimare la presenza , in dimensione e tipologia, di popolazione non residente attratta da un nucleo gravitazionale centrale. A tali riferimenti si farà riferimento nel prosieguo del lavoro.

Un'ottica di finanza locale richiede un'analisi delle caratteristiche della popolazione che, per motivi di studio, di lavoro e di consumo e uso del tempo libero si muove all'interno dell'area metropolitana, conferendo al territorio che subisce questi flussi (in particolare quello del Comune centrale) un sovraccarico in termini di domanda di servizi e di impatto ambientale che si ripercuote sui bilanci comunali. Si tratta di un'analisi complessa sulla quale si intende avviare una ricognizione in termini di approcci possibili a partire dai dati disponibili¹³.

Indicatori disponibili e prime ipotesi di lavoro.

L'obiettivo di questo tipo di analisi è quello di fornire una stima dell'onere netto per il Comune centrale in ogni settore di spesa generato dalla popolazione non residente.

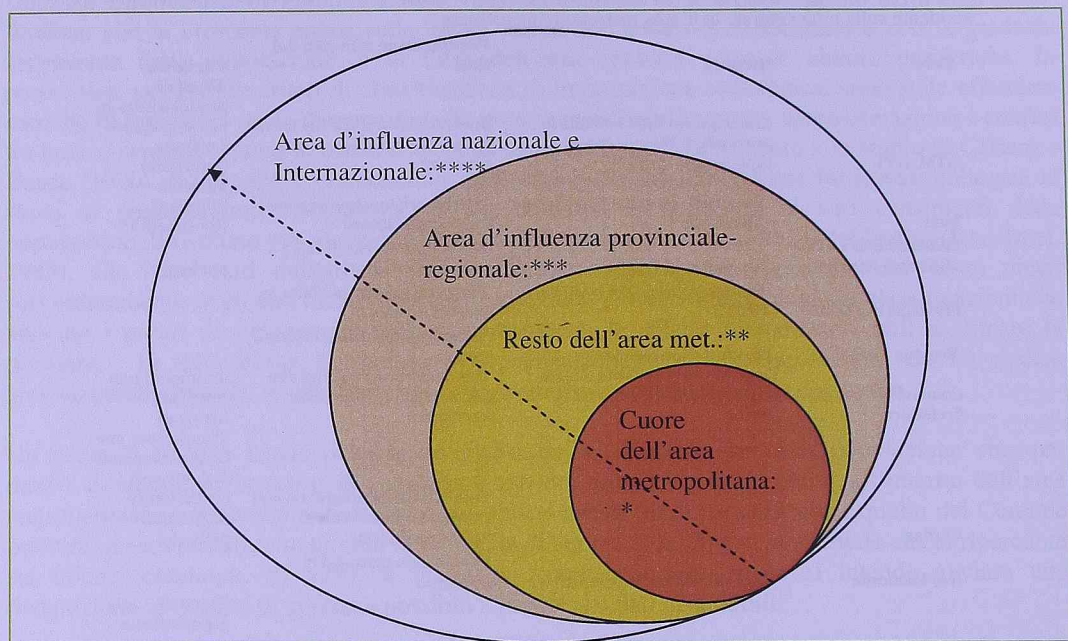
A tal fine, occorre definire una sorta di popolazione equivalente su cui applicare la spesa individuata nelle poste contenute nei bilanci comunali per i servizi prestati, distinguendo con precisione tra funzioni di spesa che hanno impatto solo sui residenti, sui residenti e sui non residenti e principalmente sui non residenti (si pensi all'assistenza alle popolazioni non autosufficienti o alla popolazione carceraria). Vi sono altresì funzioni di spesa contenuti nei bilanci comunali di cui si parla come di beni pubblici quasi puri, quali ad esempio il verde comunale, di cui è impossibile stimare un utilizzo differenziato per tipo di popolazione. Una mappa che non pretende di essere esaustiva può essere tracciata a partire dai dati disponibili suddivisi per fonte, tutti con disaggregazione comunale e provinciale, elencati nella Tab. 6.

¹³ Per un interessante esperimenti di analisi dell'impatto della popolazione non residente sul Comune di Milano si veda il recente lavoro di Bernareggi, 2004a e 2004b.

Tab. 6 Una prima rassegna degli indicatori disponibili per una valutazione dell'impatto della popolazione non residente sulla città centrale dell'area metropolitana torinese

Ente	Ricerca	Popolazione rilevata dai dati	Variabili
ATM, GTT	Osservatorio sulla mobilità in provincia di Torino (anni 1996,2002)	Studenti, lavoratori, city users, turisti, businessmen, altre presenze	Flussi di pendolarismo su mezzo pubblico e privato (interviste)
Istat	Censimento generale popolazione e abitazione	Matrice origine destinazione flussi studio lavoro	Studenti, lavoratori (censimento)
Politecnico di Torino, Ministero Istruzione	Osservatorio Istruzione	Studenti universitari fuori sede, non residenti	Studenti
Provincia di Torino	Piano provinciale dei trasporti (P.U.T.)	Trasporti privato-pubblico su gomma e rotaia	
Regione Piemonte	Pianificazione regionale	Trasporto pubblico su rotaia e gomma	
Comune di Torino, Prefettura	Osservatorio interistituzionale sugli stranieri in provincia di Torino	Immigrati non residenti che gravitano a vario titolo sul territorio	Immigrati non registrati, registrati
Caritas		Popolazione (immigrata o non immigrata) meritevole di assistenza diretta	Popolazione che fruisce di mense, aiuti, etc, nel centro città e negli istituti periferici
Ires Piemonte	Osservatorio sull'immigrazione	Censimento permessi di soggiorno	
Ires Piemonte	Osservatorio sulla formazione	Studenti non universitari	Flussi di pendolarismo studenti fuori città-centro città
Ministero delle finanze	Agenzia delle entrate	Dichiarazioni Irpef, Irap	
Ministero dell'interno	Osservatorio finanza locale	Bilanci dei comuni, Aliquote ICI	
CSI, Regione Piemonte	Dati sanitari a livello di singola ASL, Ospedale	Dati sulle prestazioni sanitarie	
Politecnico di Torino, Facoltà di architettura	Mappe GIS (cartografiche)	Partizioni ad hoc, sulla base di flussi d'interesse	
Geostarter	Indicatori georeferenziati	Dati di censimento popolazione industria,	
Ancitel	Le misure dei comuni	Indicatori vari	
Ministero della giustizia	Statistiche DAP	Detenuti, Capienza per istituto carcerario	
Regione Piemonte	Dati statistici sul turismo	Presenze e capacità ricettiva, tempo medio di permanenza	
Ance-Assindustria Piemonte	Osservatorio sulle infrastrutture		
SMAT	Consumi idrici comune TO (e comuni cinture serviti da SMAT)		
Provincia di Torino	Volume Idrico Erogato per ambito territoriale ottimale 3 (306 comuni provincia)		
Regione Piemonte	Osservatorio culturale del Piemonte	Presenze medie mensili sistema museale metropolitano e cittadino, Presenze teatri e Cinematografi	

Fig. 3 Aree d'influenza metropolitana rispetto al tipo di popolazione gravitante sul Comune centrale



Legenda:

- * Residenti
- ** Residenti, Pendolari, City Users
- *** Pendolari, City Users
- **** Businessmen, Turisti, Flaneurs

◄----- Verso della distanza compiuta dalle popolazioni dal cerchio più interno a quello più esterno

Ad esempio, sul tema della mobilità, centrale per verificare l'impatto dei flussi di persone sull'infrastruttura trasportistica e viaria comunale, sono utilizzabili i dati di censimento sui flussi di pendolarismo. Altri indicatori sono legati all'impatto delle attività di tempo libero, e dedicate allo studio (inferiore, superiore e universitario, con le diverse opzioni che ne derivano in termini di carico sulle funzioni urbane).

Nelle fasi successive del lavoro si provvederà a definire una precisa metodologia di analisi.

Cap. 3 La competizione fra Comuni per la localizzazione di attività produttive e le possibilità di attenuarne gli effetti negativi

La competizione fiscale tra enti locali

Nei confronti di ogni imposta (con la sola eccezione di quelle sulla terra) un ente locale può avere convenienza a ridurre le aliquote per aumentare il proprio gettito attirando base imponibile dalle circoscrizioni vicine. E' sufficiente che l'effetto dell'aumento della base imponibile sia superiore a quello prodotto sul gettito dalla riduzione delle aliquote perché l'operazione sia conveniente. La manovra può essere effettuata facilmente con le imposte gravanti sulle imprese, dato che queste sono mobili ed attente ai differenziali di imposta. Inoltre, attirare imprese è vantaggioso non soltanto dal punto di vista del gettito, ma anche e soprattutto da quello dell'ampliamento della base delle attività economiche. Tra le imprese vengono in particolare prese di mira, là dove esistono imposte locali sulle vendite (es. : USA), i centri commerciali. Anche in Italia - pur in assenza di imposte locali sul consumo - si è nondimeno assistito a politiche comunali rivolte ad attrarre l'insediamento di grandi centri commerciali per gli indubbi impatti positivi che la loro localizzazione comporta in termini di gettito derivante dalla fiscalità immobiliare¹⁴.

Si comprende, quindi, come quello della concorrenza fiscale sia un punto forte nel disegno dei confini e delle politiche di una Città Metropolitana. Trattasi di un argomento di importanza basilare per la finanza locale e "metro-locale", come insegnano le esperienze straniere. Ove essa esista, il suo impatto sulla scelta della residenza da parte dei cittadini e/o della localizzazione delle attività produttive può risultare determinante. In Italia, per quanto riguarda le attività produttive, l'istituzione (1989) e, poi, l'abolizione dell'ICIAP, avvenuta nel 1993, hanno dapprima esaltato e poi attenuato la portata e l'incidenza del fenomeno in modo sostanziale a livello comunale. Rimangono, tuttavia, come potenziali fattori distorsivi, sempre a livello comunale, l'ICI e la TARSU e, in futuro, le addizionali comunali IRPEF; nonché, a livello regionale, l'IRAP.

Tutto il problema sta nel grado di dipendenza dell'ente dalla base imponibile posseduta. In un regime fiscale in cui ciascuna unità di governo locale dipenda fortemente da un tributo a base imponibile locale, essa avrà un forte incentivo a massimizzare la sua base fiscale. Questo incentivo a massimizzare la base fiscale può avere un effetto positivo sulla competitività globale del sistema metropolitano, se le unità costituenti tendono ad aumentare la loro base imponibile grazie a servizi efficienti e di qualità.

D'altra parte, un sistema di tassazione metropolitana altamente decentralizzato può anche incoraggiare *forme di competizione fiscale meno socialmente produttive*. I singoli governi locali all'interno dell'area metropolitana hanno un forte incentivo a offrire speciali alleggerimenti fiscali o altri tipi di incentivo per attrarre nuove iniziative commerciali. Dal punto di vista di un singolo governo locale, il beneficio fiscale rinveniente da una nuova attività economica può ben essere superiore ai costi supplementari associati al nuovo business. Ma, allo stesso tempo, *le decisioni di localizzazione delle nuove attività economiche possono essere inefficienti dal punto di vista del resto dell'area metropolitana*. Vi possono essere costi ambientali, sociali o di congestione associati a una decisione localizzativa sopportati da tutta quanta l'area, mentre i benefici fiscali vanno a una sola, o poche, unità di governo locale.

¹⁴ Si vedano per il Piemonte le analisi svolte in Brunetta, Salone, 2002 e Regione Piemonte- IRES, 2004

Singoli governi locali possono anche tentare di creare un clima fiscale attraente limitando le attività ad alto costo in termini di impegni di bilancio, come la fornitura di edilizia sociale o servizi di *welfare*. Negli USA la pratica dello *zoning* e le altre disposizioni concernenti l'uso del suolo vengono usate per escludere residenti suscettibili di richiedere alti livelli di servizi locali. E se miglioramenti di bilancio in un Comune si producono a spese di altri bilanci comunali dell'area, i benefici per l'intera area metropolitana possono essere uguali a zero, o anche negativi. L'OCSE rileva, ad esempio, che l'area metropolitana di Montreal manifesta la preoccupazione di non riuscire ad imporsi come area globale di attrazione di investimenti esterni proprio per la "corsa" delle singole giurisdizioni ad accaparrarsi capitale esterno da sole¹⁵.

Bramley (2004) rileva che nel Regno Unito vi è stato un aumento di concorrenza fiscale del tipo "*beggar-my-neighbour*" e globalmente distruttivo, sia a livello di città-regione che di scala intra-metropolitana, con i Comuni in declino prime vittime di questa competizione insana. La principale imposta locale britannica, la *Council Tax*, è essenzialmente una tassa locale sulla proprietà residenziale, ed è l'erede del precedente sistema dei *rates*. Un tale tributo non può di per sé finanziare una quota abbastanza consistente del bilancio locale tale da rappresentare una fonte sufficientemente robusta di *accountability*. L'opinione corrente è che i settori economici tendono a ricevere meno in termini di benefici identificabili di quanto debbono pagare sotto forma di tasse, e che variazioni apparentemente "arbitrarie" delle aliquote fiscali locali potrebbero condurre a decisioni di localizzazione delle imprese inefficienti.

Si è detto che in Italia la competizione fiscale tra Comuni si gioca soprattutto a livello di ICI e, in minor misura, di TARSU (ora TIA). L'edilizia residenziale e quella collegata alle attività economiche vengono naturalmente in primo piano. In entrambi i casi si tratta, per i Comuni, di rafforzare i propri bilanci cedendo in cambio una materia prima irrecuperabile qual'è il suolo: la politica fiscale e di bilancio si mescola così, irrimediabilmente, con quella urbanistica, e non è detto che le due siano compatibili. E' una questione di incidenza proporzionale. "Sembra assai improbabile - afferma un noto studioso del settore¹⁶ - che un Comune di grandi dimensioni possa essere spinto ad adottare una politica territoriale espansiva come mezzo per rafforzare il proprio bilancio". E' invece plausibile che questo scambio potenzialmente dirompente sul territorio venga fortemente sollecitato, in un contesto di competizione fiscale, in una realtà di frammentazione giurisdizionale. Ad esempio, il gettito dell'ICI generato da un grande centro commerciale è "in buona misura indipendente dalla dimensione del Comune dove questo è localizzato, e dunque la sua incidenza percentuale rispetto al gettito delle tasse sulle proprietà immobiliari esistenti aumenta in proporzione inversa alla dimensione della città che lo ospita" (*ibidem*). Per le amministrazioni di Comuni piccoli o medi, situati nella cintura delle grandi città come Torino, "la prospettiva di accogliere un grande centro commerciale, o un altro polo grande contributore al bilancio locale, è una tentazione alla quale, di fatto, pochi hanno saputo resistere" (*ibidem*). Ove tali scelte non fossero però immuni da conseguenze negative per l'armonia territoriale o da diseconomie per le giurisdizioni confinanti si impone la necessità di pensare a correttivi (perequazione), di cui si parlerà nel paragrafo prossimo, ma che trovano la loro prima fonte ispiratrice nell'esperienza francese, quando non da altre situazioni estere.

¹⁵ Cfr.. OECD, 2004

¹⁶ G.Ave, Urbanistica e tassazione delle proprietà immobiliari in Italia, in F.Curti, (a cura di), Urbanistica e fiscalità locale, cit.

I correttivi possibili, con particolare riguardo all'esperienza francese

Molti paesi dell'OCSE, sia federali che unitari, riconoscono i problemi sollevati da una concorrenza fiscale illimitata, e usano diversi sistemi per mitigare gli aspetti più dannosi. Uno di questi sistemi è la condivisione della base imponibile, presente - ad esempio - nell'area metropolitana di Minneapolis-Saint Paul, utilizzata fin dalla metà degli anni settanta. Ma proprio per la difficoltà di portare tantissimi attori a uno stesso tavolo di concertazione dello schema di condivisione di un tributo gli esempi di questo tipo si contano sulle dita di una mano.

Un'altra strada percorribile, più compatibile con il contesto italiano, è la attribuzione dei poteri tributari, responsabili della mobilità indotta della base imponibile, all'ente sovra-comunale (ovvero intercomunale) responsabile dell'area. Qui si fa riferimento alla situazione francese la quale, partendo dall'esperienza della Tassa professionale di zona (TPZ, cfr. Riquadro 1), è sfociata nell'esperienza della *Taxe professionnelle unique* (TPU). La TPU non consiste in altro (ma è un fatto davvero rivoluzionario in Europa!) che *nel trasferimento delle decisioni fiscali comunali in materia di TP al livello intercomunale*. Il tasso unico d'imposta, introdotto con un meccanismo graduale di convergenza rispetto ai diversi tassi dei diversi Comuni, determina la *cancellazione*, al termine del periodo di convergenza (al massimo 12 anni), *delle ineguaglianze di pressione fiscale* tra i Comuni all'interno del perimetro dell'istituzione intercomunale, omogeneizzando la tassazione locale sulle imprese e sterilizzando in questo modo la concorrenza fiscale tra i Comuni.

Riquadro 1. La Taxe professionnelle de zone (TPZ)

E' stata istituita dalla legge 6 febbraio 1992, per differenziare la tassazione delle aree industriali da quella dei territori rurali. In seguito è stata utilizzata come tassazione differenziata per aree prioritarie di sviluppo economico dalle varie forme associative intercomunali (EPCI, Établissement public de coopération intercommunale) che attivano una politica d'attrazione di attività economiche di interesse comunitario. Queste sono numerose e sono state sottoposte a significativi cambiamenti a partire dal 1999. Le imprese situate all'interno della zona prioritaria sono incise da un tasso diverso da quello del Comune della zona. Le imprese al di fuori della zona sono assoggettate al tasso della TP del Comune ed al tasso addizionale delle Comunità di Comuni (CC). Le CC, in regime di fiscalità addizionale, possono attivare la TPZ sulle zone di attività economiche che attrezzano e gestiscono (anche se situate in diversi comuni) ed in tal caso le imprese all'interno della zona prioritaria saranno incise da una TPZ con tasso comunitario unico. Si definisce così un regime fiscale ibrido di TPU all'interno e di fiscalità addizionale esterno della zona; regime che è stato applicato diffusamente in passato nelle CC, ma che attualmente è residuale. L'esperienza della TPZ è stata utilizzata positivamente per la costruzione della Taxe Professionnelle Unique (TPU).

In breve, la situazione francese è la seguente. A differenza di quanto previsto dalla legge del febbraio 1992, dove la TPU rappresentava un regime fiscale opzionale, dal 1999 (legge Chevenement) la TPU costituisce il regime fiscale *obbligatorio* delle nuove Comunità urbane (CU) e delle Comunità di agglomerazione (CA), mentre viene fortemente incentivata per le Comunità di Comuni (CC): come viene sottolineato da più parti, *questo fatto ha modificato sostanzialmente* i meccanismi finanziari e fiscali dell'intercomunalità francese..A certe condizioni (popolazione e competenze delle CU) la scelta della T.P.U. è ulteriormente incoraggiata con la possibilità di beneficiare di maggiori fondi di provenienza statale (in particolare, rappresentati dalla DGF, ovvero Dotation Globale de Fonctionnement). Gli squilibri nella distribuzione delle basi fiscali tra i Comuni e nelle scelte dei tassi, che sono alla base delle sperequazioni enormi create storicamente dalla TP, decadono all'interno dell'istituzioni intercomunali a TPU mediante l'estensione dei confini (da confini comunali a confini d'agglomerazione) e l'introduzione di un

tasso unico d'imposizione. Il gettito della TPU è destinato a finanziare le competenze e le funzioni comunitarie, ma anche la redistribuzione ai Comuni attraverso la compensazione e la dotazione di solidarietà. L'adozione della TPU autorizza un EPCI a percepire, in relazione alle competenze trasferite ed effettivamente esercitate al posto dei Comuni, la cosiddetta "fiscaltà accessoria", che risulta composta da: tassa raccolta rifiuti, tassa per la pulizia delle strade, tassa di soggiorno, tassa sulla pubblicità e sull'elettricità. Inoltre, l'Ente sovra-comunale di cooperazione (EPCI) può valutare se istituire imposte locali in funzione di competenze specifiche esercitate a livello comunale. Tra queste figurano le imposizioni sui trasporti e sullo sviluppo urbano: il versamento trasporti (per finanziare i trasporti urbani intercomunali); la tassa urbanistica (oneri di urbanizzazione); la tassa locale *d'equipment* (di lottizzazione); il contributo per la realizzazione dei parcheggi privati

Anche se la sottrazione, totale dal 2004, della componente salariale dalla base imponibile della TP ha ridotto l'incidenza del tributo sulle imprese sia per i Comuni in generale che per le entità sovra-comunali a TPU, l'opinione condivisa è che per le imprese francesi gli effetti di stabilizzazione delle aliquote (con l'eliminazione della concorrenza fiscale tra Comuni) e di equità fiscale, coniugati alla dotazione più uniforme di beni e servizi offerti sempre più a livello intercomunale, siano molto significativi. Insomma, la rilevanza dell'introduzione della TPU consiste nel fatto che sulla specializzazione del suo uso a livello sovra- (inter)comunale si costruiscono le politiche pubbliche degli EPCI, con particolare enfasi sulla pianificazione territoriale. E' per questo motivo che se ne potrebbe valutare l'adattamento alle situazioni metropolitane italiane, almeno per quanto riguarda l'ICI e la TARSU.

Le caratteristiche effettive e quelle desiderabili dei tributi locali in un'area metropolitana

Da un punto di vista estremo, le città sono fondamentalmente simili ad imprese perfettamente competitive nello spazio geografico. Da ciò un vincolo alle loro politiche fiscali. Poiché le imprese localizzate in città debbono poter guadagnare un margine concorrenziale per poter restare sul mercato, eventuali politiche fiscali dei governi metropolitani che colpissero di più le imprese localizzate al centro di quelle situate in cintura non farebbero altro che portare alla fuga degli investimenti, al declino dei valori delle aree e alla disoccupazione. In un tale contesto, i tributi pagati dalle imprese dovrebbero avere la caratteristica di corrispettivo del beneficio apportato al valore della produzione (ovvero della diminuzione dei costi) attraverso i servizi pubblici locali. In genere, le città dovrebbero resistere alla tentazione di spostare gli oneri tributari sulle imprese: le imposte che ricadono direttamente sulle imprese (vedi le varie imposte europee del tipo *Gewerbesteuer* ecc..) dovrebbero essere strettamente limitate¹⁷. Poiché i terreni sono ad offerta inelastica, l'aliquota più elevata su di essi verrebbe pienamente sopportata dai proprietari terrieri, mentre l'aliquota più bassa sui fabbricati minimizzerebbe gli effetti negativi sullo sviluppo economico.

Le città possono esportare gli oneri tributari stabilendo aliquote più elevate sia sulle proprietà commerciali che su quelle residenziali ovvero colpendo i redditi dei lavoratori pendolari della città o stabilendo tasse specifiche come le imposte di soggiorno. Ma è lecito chiedersi se, alla fine, l'esportazione dell'imposta sia una buona cosa per la salute fiscale ed economica delle città e della città-regione. E la risposta non può che essere ambigua: da un lato, la capacità di esportare imposte oltre i confini della giurisdizione permette alla città di abbassare il costo per residente di ogni unità di servizio pubblico fornito; dall'altro lato tale politica può incoraggiare l'eccesso di

¹⁷ Nella letteratura americana viene di solito citato al proposito il caso di Pittsburgh, dove per evitare distorsioni vengono stabilite aliquote diverse di imposte sulla proprietà per i terreni e i fabbricati.

spesa da parte della città stessa. Il tutto va valutato sullo sfondo dei costi-benefici imposti ai cittadini delle giurisdizioni viciniori e alla loro capacità/possibilità/volontà di sfuggire alla “tassa del vicino”. Alla fine, è possibile che le due conseguenze, antitetiche, suggerite dalla dottrina: 1) quella della sovrapproduzione generata dai costi ridotti (per i residenti- votanti) e 2) quella della sottoproduzione indotta dal dover pagare per un servizio che favorisce anche i non residenti, si neutralizzino a vicenda. Ma, ove questo bilanciamento non ci fosse, le conseguenze per la salute economica dell’area metropolitana sarebbero negative, per via della sovra-tassazione ovvero della sotto-fornitura di servizi locali.

La sfida per le città centrali è costituita proprio dal dotarsi di un insieme di strumenti fiscali capaci, appunto, di bilanciare le tendenze contrapposte alla spesa eccessiva o, viceversa, troppo scarsa. La conseguenza di eventuali errori in tal senso sarebbe l’impoverimento dell’area metropolitana nel suo complesso.

Le imposte sulle proprietà immobiliari

Nei paesi che si appoggiano fortemente sull’imposta sulla proprietà, una questione importante per la competitività della città concerne la misura in cui questa stabilisca aliquote più elevate sulle proprietà commerciali rispetto alle proprietà non commerciali. Questo problema della discriminazione anti-business è particolarmente sentito in Canada: si è ivi calcolato che i cittadini-residenti di Vancouver assorbono il 70% circa dei benefici della spesa comunale e pagano solo il 40% della locale *property tax*; e, viceversa, le proprietà commerciali (30% e 60% rispettivamente). E’ stato al proposito osservato che l’ammontare dell’ eccesso di imposta sui benefici ricevuti dal settore non residenziale è come un costo fisso, che deve essere pagato indipendentemente dal livello di profitto dell’impresa. Questa componente “costo fisso” ha in sé il potenziale per creare distorsioni che potrebbero danneggiare la competitività delle città. Viene suggerito che queste distorsioni potrebbero essere ridotte attraverso l’uso di aliquote impositive variabili al fine di catturare differenziali di costo tra un tipo di proprietà e l’altro.

Secondo il principio del beneficio le imposte pagate dovrebbero approssimativamente eguagliare i benefici ricevuti. Si tratta di un principio all’apparenza molto chiaro, e tale da costituire una guida sicura per la tassazione delle proprietà commerciali. Ma il problema è, appunto, quello empirico di come suddividere i benefici tra proprietà commerciali e non commerciali (residenziali). Una quota della spesa pubblica urbana è destinata ai beni pubblici puri, che forniscono benefici a tutti quelli che vivono e operano nella città; è perciò appropriato allocare una quota del costo di questi beni alle imprese, anche se non è possibile tracciare la relazione “sinallagmatica” diretta tra costo imposto e spesa. Che questa quota sia troppo alta o no, lo potrebbe stabilire solo una adeguata indagine empirica.

I vantaggi e gli svantaggi dell’esportazione d’imposta possono variare da una città all’altra: e questo suggerisce che non tutte le città dovrebbero utilizzare la stessa struttura impositiva. Il caso di New York è, al proposito, illuminante. New York utilizza un’aliquota sui valori immobiliari commerciali che è quattro volte quella definita per le proprietà residenziali. Per contrasto, la tipica aliquota sulle proprietà commerciali è, nelle restanti città statunitensi, del 15% circa più elevata di quella dei valori abitativi. Questo enorme differenziale suggerisce che il tasso d’esportazione d’imposta è molto più alto per New York che per il resto degli Stati Uniti, forse per il fatto che

New York detiene una posizione monopolistica, in molti settori economici, sconosciuta alle altre città¹⁸.

Nel Regno Unito era sensazione comune che le imposte sulle proprietà immobiliari non fossero responsabilizzanti e fornissero troppe occasioni di esportazione e traslazione d'imposta. Fu precisamente come reazione a questa situazione che il governo britannico nazionalizzò, nel 1990, i *non domestic rates*, nel contesto della riforma della finanza locale. Se si confronta questa situazione con quella di Paesi che si sono tradizionalmente basati sulle imposte sui redditi dei residenti, come quelli scandinavi, se ne conclude che conviene fare una riflessione sul tipo di struttura tributaria che la Città Metropolitana italiana dovrà darsi.

Per quanto riguarda l'Italia il problema è dato soprattutto dall'ICI e dalla TARSU, per quest'ultima sino alla sua trasformazione in tariffa. Per quanto riguarda l'ICI l'escursione dell'aliquota può andare dallo 0.4 allo 0.7 per mille: è questa escursione che può fare la differenza. Per un'abitazione del valore catastale compreso tra i 50 000 e i 100 000 euro (un valore rispettivamente più basso e più alto della media nazionale rilevata) l'escursione può andare dai 150 (200-350) ai 300 (400-700) euro annui; per un grande magazzino dai 100 mila ai 300 mila euro annui. Per il Comune di Torino un'ipotetica differenza di 200 000 euro l'anno rappresenta meno dello 0,1 per cento del totale degli introiti fiscali annui sulla proprietà immobiliare: si è già rilevato come la sostanziale irrilevanza di un tale pur cospicuo gettito sul bilancio di un grande Comune come Torino lo metta al riparo dalle "tentazioni" che possono convincere, e di fatto hanno convinto, altre entità più piccole a muovere guerre commerciali a fini di irrobustimento tributario.

Quali imposte "metropolitane"?

Nell'ambito della presente ricerca ci si propone quindi di analizzare, alla luce del contesto tributario italiano effettivo e di quello ragionevolmente ipotizzabile in un futuro che prevedesse l'istituzione della Città Metropolitana o di qualche altra forma più "leggera" di cooperazione formale nonché alla luce degli esempi europei più calzanti (ad esempio, la Francia) quali siano le politiche fiscali più appropriate per:

- favorire la coesione, anziché la frammentazione concorrenziale, all'interno della area metropolitana;
- favorire la compattezza concorrenziale dell'area in quanto "distretto" produttivo e commerciale, nei confronti del resto del territorio regionale e nazionale;
- indirizzare le decisioni fiscali degli enti singoli e dell'istituzione metropolitana verso l'obiettivo dell'equità tra territori e tra cittadini (cfr. il punto seguente), nel rispetto dell'efficienza e del principio del beneficio.

¹⁸ Va ricordato che nel 1999 New York abolì la sua seconda fonte di esportazione d'imposta, e cioè il prelievo sui guadagni dei *commuters*, con una operazione di dubbia efficacia.

Cap. 4 La pianificazione urbanistica e territoriale e l'armonizzazione degli interessi contrapposti tramite la fiscalità

Il contesto teorico

Un governo metropolitano dovrà confrontarsi, ancor più di quanto ora tocchi alle unità singole di governo locale che la formeranno nel concreto, con esigenze di “perequazione urbanistica”, “perequazione (compensazione) territoriale” e “perequazione fiscale (o finanziaria)”. Conviene fare chiarezza preventiva su questi termini.

La perequazione urbanistica

La perequazione urbanistica è un metodo disciplinare ampiamente approfondito e affinato sia sul piano concettuale e teorico che su quello della prassi operativa. Nella evoluzione della disciplina urbanistica in Italia, esso trae origine e motivazione nel momento in cui, da un lato, la giurisprudenza ha sancito la decadenza e l'indennizzabilità dei vincoli urbanistici e, dall'altro, il mutare del quadro economico e finanziario degli enti locali ha reso loro sempre più difficile continuare a praticare politiche attive attraverso l'acquisizione delle aree mediante esproprio.

Come si è recentemente affermato (Bruzzo, Fallaci, 2004), “al di là di queste motivazioni.. esso è stato in breve estesamente riconosciuto come criterio preferenziale, di valenza generale, per assicurare requisiti di equità e di trasparenza delle scelte urbanistiche, per contribuire a regolare il mercato delle aree, e per acquisire alla collettività risorse indispensabili alla realizzazione della parte pubblica della città e dei servizi collettivi.”

Al di là del risultato strumentale (non imporre vincoli espropriativi e acquisire aree gratuitamente alla collettività, ossia socializzare una parte della rendita fondiaria), l'elemento significativo del metodo della perequazione consiste nella trasparenza ed equità di trattamento di tutte le proprietà immobiliari coinvolte dalle trasformazioni urbane, a prescindere dalla specifica destinazione, in modo da evitare che il piano urbanistico ne premi alcune e ne penalizzi altre.

In estrema sintesi, il metodo della perequazione urbanistica consiste:

- nel classificare le aree interessabili da trasformazioni urbanistiche in categorie caratterizzate da analoghe condizioni di fatto o di diritto, quindi in modo tendenzialmente oggettivo;
- nello stabilire diritti edificatori di pari entità a tutti i proprietari di aree che si trovano in analoghe condizioni di fatto o di diritto, indipendentemente dalla destinazione specifica, pubblica o privata, assegnata loro dal disegno del piano urbanistico;
- nello stabilire diritti edificatori unitari il più possibile bassi, in modo che nell'attuazione del piano l'edificazione che ne consegue possa essere concentrata su una parte limitata delle aree interessate;
- nel prevedere la cessione gratuita al Comune di tutte le aree ove non è concentrata l'edificazione, in eccedenza rispetto alla cessione delle dotazioni minime di legge per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- nell'utilizzare tali aree, acquisite così senza esproprio, per attuare le politiche dell'Ente locale.

Nelle esperienze applicative, in relazione alla maggiore o minore estensione e pervasività del campo di applicazione, si possono poi distinguere perequazioni urbanistiche: *di comparto*, avente lo scopo di uniformare i vantaggi e gli oneri fra i diversi proprietari ricadenti all'interno del comparto; *generalizzata*, che assegna diritti edificatori con criteri uniformi a tutte le aree di un determinato Piano generale; *di plafond*, che assegna una quota uniforme di diritti edificatori non solo a tutte le aree da trasformare, ma a tutte le aree del territorio comunale, comprese le aree agricole.

La perequazione territoriale

La perequazione territoriale ha, sì, una “voluta assonanza con quella urbanistica” (Bruzzo, Fallaci, cit.) ma proprio per questo rischia di ingenerare confusioni ed equivoci: la perequazione territoriale ha in comune con quella urbanistica gli obiettivi dell'efficienza allocativa e dell'equità, ma opera in sedi diverse, perché non riguarda i proprietari dei suoli, bensì i *territori comunali* contigui. Qui il problema di partenza non è la diseguale distribuzione dei vantaggi privati né quella delle basi imponibili (vedi il punto successivo sulla perequazione fiscale sovra-comunale), quanto l'eccessiva frammentazione del “paesaggio urbano” dovuta a iniziative economiche disperse.

Con la perequazione territoriale si intende proprio porre rimedio a tali fenomeni di dispersione e frammentazione dei processi di urbanizzazione rinvenibili nei territori comunali, nonché dei connessi insediamenti produttivi, quali si verificano normalmente nelle aree più sviluppate del Paese, e, segnatamente, nelle aree metropolitane (noto fenomeno dello *sprawl* urbano) e che procurano numerosi e consistenti svantaggi sia alle amministrazioni pubbliche che alle collettività. Svantaggi e danni di tipo: ambientale (eccessivo uso del suolo); economico (mancato sfruttamento di eventuali economie di agglomerazione da parte delle attività produttive già insediate e di quelle di futura localizzazione); finanziario (il mancato sfruttamento di potenziali economie di scala nella produzione/erogazione/distribuzione dei servizi pubblici locali); sociale (minore aggregazione e coesione tra le diverse componenti delle varie comunità locali); ed anche politico-istituzionali, quali la ridotta coerenza fra le scelte adottate ai vari livelli di pianificazione, *in primis* tra quelle comunali (urbanistiche) e quelle provinciali- regionali (territoriali).

La perequazione territoriale entra in scena, ad esempio, in situazioni in cui la scelta della pianificazione a scala vasta privilegia il consolidamento delle aree aventi prospettive di sviluppo più favorevoli a svantaggio di altre aree “sacrificate” alle prime in nome della coerenza, o del più vasto e generale riequilibrio dei processi di sviluppo già prodottisi nel tempo nei diversi punti del territorio. Un possibile esito di tali decisioni potrebbe, appunto, consistere in una ulteriore sperequazione dei potenziali di crescita di porzioni del territorio (anche un intero Comune) oggetto della programmazione di area vasta.

Il problema che si presenta a questo punto è duplice: (i) stabilire di quale ammontare debba essere tale compensazione perequativa; e (ii) in quale modo questa possa essere finanziata senza dover apportare radicali modifiche al regime finanziario attualmente vigente per gli Enti locali. E si lascia volutamente nell'ombra un possibile terzo problema: quali modalità di impiego concreto dovrebbe avere l'intervento finanziario compensativo.

Alla prima questione si potrebbe dare risposta sostenendo che l'ammontare della compensazione, se questa vuol essere totale, dovrebbe essere pari all'insieme degli svantaggi, opportunamente

monetizzati, che si prevede verranno sofferti dagli Enti locali interessati nel medio-lungo periodo, tenendo conto anche di quelli indiretti o indotti, purché ragionevolmente individuabili.

Alla seconda questione (come finanziare la compensazione) si può rispondere mediante l'adozione, ad esempio, del *Tax Base Sharing* statunitense (che consiste nella condivisione intercomunale delle basi imponibili toccate dalla politica urbanistica) ma, soprattutto, per restare in ambiente europeo, *mediante l'adozione di un sistema simile a quello francese che ruota attorno alla TPU unica* (cfr. *supra*). In entrambi i casi, si seguirebbero i suggerimenti indicanti l'impiego della fiscalità immobiliare locale a fini di perequazione. Più opportunamente, dovrebbero venire coinvolti i gettiti non solo delle imposte, ma anche dei prelievi di natura paratributaria (come i contributi al costo di costruzione, nonché gli oneri di urbanizzazione) di cui vengono a godere le amministrazioni delle aree avvantaggiate dal piano sovra-comunale. Precisamente di questo tipo sono i correttivi che si stanno sviluppando a livello sperimentale in Italia e che vanno comparando ormai anche nella legislazione italiana (cfr. paragrafo seguente).

La perequazione finanziaria

Infine, si giunge al terzo livello, quello della perequazione finanziaria (o fiscale), la quale riguarda tutti gli Enti locali appartenenti ad una stessa regione (in qualche caso anche ad una stessa provincia: vedi l'esempio francese) o allo stesso paese. L'obiettivo generale della perequazione basata sul concetto di equità orizzontale può essere sinteticamente espresso come compensazione della differenza tra la capacità di spesa e la capacità di entrata di ogni Ente locale rispetto al complesso dei servizi da loro offerti.

Come noto, la nozione di spesa assunta nel ragionamento e nelle formule accompagnatorie è quella di *spesa standard* e non quella effettiva, o storica. Anche la spesa standard non è di semplice quantificazione, specie in presenza di elementi di "disturbo della normalità". E non v'è dubbio che tra i "disturbi" possibili della normalità per un Comune vi è l'appartenenza all'area metropolitana, che può essere foriera sia di supplementi di fabbisogno che di supplementi di entrate fiscali. Si pensi a quanto può incidere il fattore "densità" ovvero il fattore "orografia". Insomma, due Enti potrebbero offrire uno stesso livello "normale" di servizio soltanto con spese diverse a causa della loro differente conformazione geografica e/o della localizzazione della popolazione. E' importantissimo a questo punto precisare che la presa in conto dei fabbisogni di ciascun ente non può comprendere anche quei differenziali che potrebbero essere stati causati da esplicite scelte politiche comunali, incluse quelle urbanistiche.

L'altro elemento chiave della perequazione finanziaria (o fiscale) riguarda la *capacità fiscale*, nel senso che - a parità di spesa standard - si perequa la debolezza fiscale relativa, ossia la impossibilità per l'Ente di sostenere tale spesa. E questa debolezza relativa deve essere calcolata tenendo conto delle differenze in materia di base imponibile (in particolare dei valori fondiari, per rimanere nel tema) o, al più, delle differenze in materia di gettito standard (base imponibile per aliquota di riferimento) e non del gettito effettivo. Si tratta della *capacità fiscale* come definita nel primo paragrafo.

Insomma, una perequazione finanziaria "normale" - organizzata e gestita abitualmente dal centro ovvero dalla Regione o da entrambi i centri di potere, ancorché rivesta un carattere orizzontale - si sovrappone e si aggiunge a qualsivoglia altra perequazione o compensazione intervenga tra enti locali che entrino in una relazione data da politiche urbanistiche o di sviluppo

territoriale condivise. E meno che mai si interseca con la perequazione urbanistica. Si veda, al riguardo, il Quadro sinottico nella Tab. 7.

Tab. 7 Quadro sinottico dei diversi concetti di perequazione attinenti un contesto urbano o metropolitano

Tipi di perequazione	Obiettivi perseguiti	Soggetti coinvolti	Ambiti territoriali
Urbanistica	Equa distribuzione dei diritti edificatori fra le proprietà immobiliari comprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica.	Proprietari (privati) e Amministrazioni comunali	Micro-territoriale (= singolo comune)
Territoriale	Compensare le esternalità prodotte a livello inter-comunale come conseguenza di progetti di sviluppo territoriale condivisi.	Amministrazioni locali (Comuni, Provincia e Regione)	Meso-territoriale (= insieme di Comuni)
Finanziaria /fiscale	Ridurre al minimo le differenze fra le basi imponibili delle varie aree territoriali che compongono un determinato sistema socio-economico.	Amministrazioni pubbliche (Governo centrale, Regioni e Comuni)	Macro-territoriale (= intero territorio nazionale) od anche meso-territoriale (es. Perequazione Laender-Comuni)

Fonte: Bruzzo, Fallaci, 2005.

Le prime esperienze italiane di perequazione territoriale.

La sperimentazione emiliana della perequazione territoriale prende avvio dalla legge urbanistica approvata dalla Regione nell'anno 2000 (l. 20). L'art.15 di questa legge, che introduce gli "accordi territoriali" per concordare obiettivi e scelte comuni, nonché per coordinare l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici comunali, stabilisce che tali accordi possano "prevedere forme di perequazione territoriale, anche attraverso la costituzione di un fondo *finanziato dagli enti locali con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati*". La stessa legge attribuisce alla Provincia il ruolo di promotore degli accordi territoriali qualora essi siano diretti a definire gli interventi di livello sovra-comunale mediante i quali dare attuazione al PTCP. In particolare, gli accordi territoriali sono individuati come lo strumento necessario per l'attuazione degli "ambiti specializzati per attività produttive di rilievo sovra-comunale" e per l'attuazione dei "poli funzionali", ossia dei grandi centri o complessi comprendenti funzioni di grande attrazione e di rango metropolitano (centri logistici, fieristici, commerciali, grandi stazioni, aeroporti, o simili). La stessa legge stabilisce anche – con riferimento agli ambiti specializzati per attività produttive – che

“gli oneri di urbanizzazione relativi alle aree produttive di rilievo sovra-comunale sono destinati al finanziamento degli impianti, delle infrastrutture e dei servizi necessari, indipendentemente dalla collocazione degli stessi anche al di fuori dei confini amministrativi del Comune nel cui territorio è localizzata l’area produttiva. Gli accordi territoriali stabiliscono le modalità di versamento e gestione degli oneri e ne programmano in maniera unitaria l’utilizzo....” Questa previsione costituisce evidentemente un incentivo per indurre anche le amministrazioni potenzialmente svantaggiate a partecipare alla realizzazione di un progetto di sviluppo territoriale, caratterizzato da una valenza sovra-comunale e da un elevato standard qualitativo.

Nel contempo, incentivate da un’altra legge regionale (11/2001) nascono in Emilia Romagna numerose Associazioni e Unioni di Comuni le quali, sebbene inizialmente non fossero specialmente indirizzate agli scopi perequativi qui richiamati, si rivelano presto anche (come nella esperienza francese) come *potenziali aree di coordinamento e omogeneizzazione delle politiche urbanistiche* e, in taluni casi, danno avvio alla elaborazione in forma associata dei nuovi Piani Strutturali Comunali.

Nel suo recente nuovo PTCP del 2004 la Provincia di Bologna fa compiere alla materia un ulteriore passo avanti, nel senso che –fra l’altro – fra i contenuti degli accordi territoriali prevede la definizione delle esigenze di adeguamento e potenziamento delle infrastrutture ma, soprattutto, *la costituzione del fondo di compensazione, nel quale devono confluire la totalità degli oneri di urbanizzazione e, preferibilmente, anche l’ICI che i Comuni incasseranno dai nuovi insediamenti produttivi secondari e terziari.* In sostanza, con l’approvazione del PTCP, qualunque nuova significativa previsione di sviluppo di attività industriali, commerciali e terziarie passa, in Emilia Romagna e soprattutto in provincia di Bologna, *necessariamente attraverso la condivisione di introiti e spese a livello intercomunale.*

Gli accordi finora scaturiti (4 in provincia di Bologna, uno in provincia di Rimini; Modena, in assoluto la prima a partire con l’applicazione della legge, non ha poi concretizzato l’esperienza) hanno dato origine a metodi di compensazione finanziaria simili ma non uguali. In due di essi si prevede una fase transitoria, della durata di un anno, nella quale i Comuni nei quali il polo produttivo ricade dovranno cominciare ad *accantonare una percentuale (modesta) degli introiti da oneri concessori ed eventuali altri oneri aggiuntivi derivanti dai nuovi insediamenti produttivi, per dedicarli alla realizzazione di opere concordemente definite.* Conclusa la fase transitoria, il Fondo sarà alimentato da tutti gli oneri di urbanizzazione e oneri aggiuntivi che tutti i Comuni firmatari percepiranno da nuovi insediamenti secondari o terziari comunque localizzati nei loro territori, nonché “eventualmente quota-parte dell’ICI”, da stabilirsi successivamente. In un altro, il più recente ed “avanzato” di tutti, *si prevede che a partire dal 2005 la totalità degli oneri di urbanizzazione, degli oneri aggiuntivi e dell’ICI che deriveranno da nuovi insediamenti specializzati produttivi o terziari confluiscano nel Fondo di compensazione.* “Grazie alla totalità dell’ICI, si ritiene che il Fondo, nel giro di qualche anno, potrà raggiungere una dotazione di risorse sufficiente non solo a fare fronte agli investimenti necessari alla qualificazione delle aree produttive, ma anche a rappresentare un significativo abbozzo di finanza intercomunale ...”(1)¹⁹

Diversi nodi rimangono da sciogliere: i) la titolarità del potere di gestire i fondi compensativi (Provincia? Un Comune rappresentativo? E allora quali conseguenze sul rispetto del Patto di stabilità?); ii) la stabilità della forma di governance territoriale, iii) la capacità degli accordi di vincolare le politiche urbanistiche complessive degli Enti; iv) le concrete modalità operative di valutazione delle convenienze e delle compensazioni; e così via. Ma si tratta comunque di uno

¹⁹ Cfr. R.Fallaci, *Al via la perequazione territoriale in provincia di Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n.196/2004

start up incoraggiante, e proprio in questi giorni “benedetto” a livello nazionale dall’art. 11 della nuova legge urbanistica in via di approvazione, la quale, all’art. 11, prevede “ ... la possibilità , nel caso di localizzazione di attrezzature di interesse sovra-comunale per la realizzazione di aree per insediamenti produttivi di beni e servizi a seguito della formazione di consorzi di comuni, di redistribuire l’ICI tra i predetti comuni, indipendentemente dalla ubicazione dell’area e in relazione alla partecipazione delle singole amministrazioni comunali al consorzio”

Ulteriori riflessioni in tema di perequazione e di utilizzo condiviso di risorse fiscali in un contesto metropolitano

Si è detto (Camagni, 1999) che con la perequazione urbanistica si perseguono contemporaneamente tre obiettivi (di efficacia urbanistica, di politica fiscale e di etica pubblica), di cui il secondo “appare più complesso in quanto....dovrebbe essere realizzato (piuttosto) attraverso una riforma della fiscalità fondiaria e immobiliare” alla quale si sarebbe praticamente rinunciato; cosicché la perequazione eserciterebbe “una sorta di supplenza rispetto ad una riforma fiscale che ha lasciato ampiamente impregiudicato il tema dei plusvalori di trasformazione”. Si verificherebbe una sorta di corto- circuito fiscale in modo che - grazie ai tipi di transazioni finanziarie applicate nello specifico- la trasformazione della città privata proceda congiuntamente e contemporaneamente con quella della città pubblica.

Uno strumento suggeribile potrebbe proprio essere costituito da quei contributi di miglioria (Imposta sui valori delle aree fabbricabili, IVAFA), presenti in passato nella legislazione italiana (legge n. 246 del 1963), che consentiva agli enti locali di richiedere contributi sul plusvalore di immobili rustici o urbani derivante dalla esecuzione di opere pubbliche e dall’introduzione di pubblici servizi²⁰. L’IVAFA è stata successivamente soppressa con la legge istitutiva dell’INVIM, nell’errata convinzione che quest’ultima li sostituisse concettualmente. In realtà l’INVIM colpiva un incremento generalizzato e generico di tutti gli immobili urbani ed è stata per qualche tempo – gli anni 70 – una specie di tassa sull’inflazione.

Oggi, caduta anche l’INVIM, il contributo di miglioria potrebbe essere riproposto, anche se vi ostano indubbe difficoltà connesse alla sua esazione. In questo senso, si esprimono da circa dieci anni gli esperti di urbanistica. La sua struttura potrebbe ricalcare quella della L. 246/63, ovvero anche quella dell’analoga imposta spagnola (*IVTNU, Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*). Quest’ultima concorre ormai in misura sensibile a finanziare le spese dei municipi rientranti nelle aree metropolitane spagnole

Un diverso e collaterale contributo alla perequazione urbanistica-finanziaria nella Città Metropolitana lo potrebbe dare un’altra proposta che si collega con quanto detto in tema di concorrenza fiscale. Si tratterebbe di utilizzare l’ICI (eventualmente armonizzata a livello metropolitano) quale strumento di finanziamento parzialmente dedicato alle infrastrutture. Come noto, la legge 10/77 (Bucalossi) prevede che i Comuni applichino, nel caso di nuove costruzioni edili, sia oneri di urbanizzazione secondaria sia contributi al costo di costruzione. Si tratta di entrate che la legge esige vengano considerate proprie del conto capitale e pertanto spendibili solo a copertura degli investimenti infrastrutturali del Comune. Dunque, imposte di scopo. Secondo le statistiche più aggiornate, questo tipo di entrata ammonta attualmente a circa 2-2,5 miliardi di euro, distribuiti in modo molto eterogeneo e discontinuo nel tempo tra le varie aree del Paese. Ciò

²⁰ Ad esempio, tali contributi furono utilizzati per la costruzione della linea 1 della Metropolitana di Milano.

ha finora impedito un uso davvero programmatico e razionale di questo cespite nel finanziamento dell'attività comunale.

Da questo punto di vista anche l'ICI potrebbe poter assumere almeno in parte i connotati di tassa di scopo, con una quota del gettito destinato alla realizzazione o al mantenimento di infrastrutture e al potenziamento dei servizi comunali ad essi connessi, secondo lo stesso spirito che impronta la "legge Bucalossi". Se, ad esempio, il 20% dell'ICI potesse essere utilizzato come finanziamento obbligatorio delle rate di ammortamento di mutui finalizzati ad infrastrutture di servizio all'urbanistica, sarebbe possibile rendere meno accidentale e più sistematico il nesso tra attività edilizia privata e arredo urbano ad essa pertinente. Il 20% dell'ICI di Torino metropolitana corrisponde, oggi, circa 70-80 milioni di euro annui, che potrebbero consentire di sostenere un primo lotto di investimenti per circa 0,6 miliardi di euro. E' ovvio che l'idea potrebbe trovare una soluzione graduale e sperimentale, cominciando a "congelare" a scopi di viabilità e generica infrastrutturazione quote di gettito dell'ICI già esistente sugli immobili ad uso produttivo, laddove si fanno maggiormente sentire le carenze in termini di accessibilità e agibilità del centro industriale o commerciale, che mettono a dura prova la competitività del sistema economico italiano; ed estendendolo, poi, all'edilizia residenziale. I processi di inevitabile lievitazione della base imponibile che, seppure con un certo *time lag*, ne seguirebbero ristabilirebbero l'equilibrio finanziario del governo comunale o metropolitano gestore dell'operazione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ave G. , *Urbanistica e tassazione delle proprietà immobiliari in Italia*, in Curti F., (a cura di) Curti F., (a cura di) *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli , 1999
- Bernareggi G.M. *La Popolazione non residente, l'economia della città e il bilancio del governo locale* in Amministrare, XXXIV, vol.1, aprile 2004a.
- Bernareggi G.M. *L'onere delle popolazioni non residenti per il bilancio del Comune di Milano* in Amministrare, XXXIV, vol.1, aprile 2004b.
- Bramley G., *Improving the fiscal health of large cities: lessons from different countries*, dattil. November 2004.
- Brunetta G. e Salone C., *Commercio e Territorio un'alleanza possibile? Il Factory Outlet Centre di Serravalle Scrivia*, Osservatorio regionale del Commercio della Regione Piemonte e Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico di Torino, maggio 2002.
- Bruzzo A., Pola G., *Le finanze degli Enti locali nella prospettiva di un'autonomia impositiva connessa al territorio*, in Curti F., 1999
- Bruzzo A., Fallaci R. (a cura di), *La perequazione territoriale in Emilia-Romagna: esperienze problemi e prospettive*, ERVET, Bologna, aprile 2005.
- Buran P. (a cura di), *Le misure della marginalità. I fattori del disagio territoriale delle aree montane piemontesi*. Torino, Ires Piemonte, 1998, W.P. n. 121.
- Cafiero S., Busca A., *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Svimez, Giuffrè, Milano, 1970.
- Camagni R., *Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo*, in Curti F. , 1999.
- Curti F., (a cura di) *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli , 1999
- Haughwout A.F., Inman R.P., *Should suburbs help their central city?* Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs, 2002.
- Istat-Irpet, *I mercati locali del lavoro in Italia* Franco Angeli, 1989.
- Martinotti G., *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città* , Il Mulino, Bologna, 1993.
- Nuvolati G., *Popolazioni in movimento, città in trasformazione* ed. Il Mulino, Bologna, 2002.
- OECD, *Territorial Reviews: Montreal*, OECD, Paris, 2004.
- Regione Piemonte- IRES, *Ruolo e competenze regionali nelle politiche territoriali*, Quaderni della Pianificazione, n.17, Dicembre 2004.

Introduzione

In questa parte dell'analisi sono state esplorate alcune funzioni metropolitane rilevanti, che sono in grado di dare una visione complessiva della città e del suo territorio. In questa parte sono state analizzate alcune funzioni metropolitane rilevanti, che sono in grado di dare una visione complessiva della città e del suo territorio. In questa parte sono state analizzate alcune funzioni metropolitane rilevanti, che sono in grado di dare una visione complessiva della città e del suo territorio.

Cap. 1. Le funzioni metropolitane della formazione universitaria

Problemi

Parte Terza

LE FUNZIONI METROPOLITANE: UN'ESPLORAZIONE SU ALCUNI NODI RILEVANTI

Paris Texts

UN'ESPLOSIONE SU ALZABAI NON NEVEGITA
LE FUNZIONI METEOROLOGICHE

Introduzione

In questa parte dell'analisi sono state esplorate alcune fondamentali funzioni metropolitane, allo scopo di gettar luce sul ruolo regionale svolto dal nodo centrale del territorio piemontese, sulle relazioni intrattenute dalle funzioni di eccellenza localizzate nell'area metropolitana con altre localizzazioni delle stesse funzioni disseminate sul resto del territorio regionale, sulle problematiche localizzative di tali funzioni e sulla loro evoluzione possibile, sulle conseguenze delle dinamiche suddette agli effetti di una possibile riorganizzazione multipolare del territorio piemontese e dello stesso territorio metropolitano. Come premesso nell'introduzione generale alla ricerca (Parte Prima), l'esplorazione è stata per ora circoscritta a tre funzioni chiave: l'Università, la grande distribuzione, le infrastrutture e i servizi per l'accessibilità fisica e virtuale.

Cap. 1 La decentralizzazione della formazione universitaria

Premessa

Alcuni fra i temi e gli argomenti più dibattuti negli ultimi mesi (forse anche anni), richiamano costantemente la sfida che i territori dovranno intraprendere con maggior vigore anche in vista della nuova programmazione dei fondi strutturali comunitari (2007-2013). L'accento è posto, da parte delle autorità europee (ma raccolto anche in sede nazionale e locale) sul ristagno dell'economia italiana e sugli sforzi che ciascun sistema regionale dovrebbe compiere per cercare di rilanciare il proprio sistema produttivo.

Fra i fattori cruciali del rilancio della competitività dei territori, trovano spazio in modo particolare due aspetti: il tema dell'innovazione, su cui concentrare risorse finanziarie e umane e la "dimensione territoriale" dello sviluppo. Quando parliamo di innovazione ci riferiamo soprattutto ai soggetti che la producono (Università e Centri di ricerca) e utilizzano (sistema produttivo locale) e alle forme di trasferimento di ricerca e conoscenza che in particolar modo si hanno proprio dalle Università e centri di ricerca ai sistemi produttivi locali. Le Università svolgono quindi un ruolo chiave nello sviluppo economico e territoriale e a tal proposito può essere interessante e importante analizzare in maniera più approfondita il rapporto che si è instaurato, in Piemonte, tra Università e territorio, considerando anche che a partire dalla fine degli anni '90, il sistema universitario è stato segnato da notevoli modifiche strutturali e organizzative.

In questa sede non si descriveranno nello specifico le riforme che hanno accompagnato il sistema universitario, ma si cercherà di tracciare alcuni elementi utili a fornire una prima ricognizione sulla nuova geografia universitaria in Piemonte, alla luce dei cambiamenti intervenuti con il processo di decentralizzazione¹ universitaria realizzato negli ultimi anni. A partire dagli anni '90, infatti, Torino ha iniziato a non essere più l'unico luogo deputato alla formazione universitaria. Segmenti di funzione universitaria sono stati insediati nel territorio piemontese, seguendo logiche e rispondendo ad esigenze diverse a seconda che si consideri il caso del Politecnico di Torino o dell'Università, tuttavia, in termini generali sembra che l'intero processo abbia assecondato logiche di competizione fra territori per attribuirsi funzioni rare e importanti. Attorno a politiche universitarie di questo tipo,

¹ Si utilizza il termine "decentralizzazione" universitario in senso lato, includendo tutte le modalità di creazione di offerta universitaria fuori dal comune capoluogo, includendo quindi processi di decongestionamento, di delocalizzazione, di creazione di nuove istituzioni formative extratorinesi. Con il termine "decentramento" si indica invece abitualmente la creazione di sedi didattiche degli Atenei torinesi in località esterne all'area metropolitana.

tuttavia, non ruotano solo problemi e temi legati all'Università in senso stretto. Ci sono molteplici risvolti territoriali che non devono essere trascurati.

Insediare un polo universitario comporta diverse conseguenze. Il personale, gli studenti e i docenti dovranno recarsi verso la sede universitaria e questo, a seconda delle condizioni di accessibilità avrà diverse declinazioni e effetti sull'area interessata; si porrà il problema delle residenze per gli stessi utenti che vorranno o dovranno decidere di risiedere nei pressi dell'Università, ma ancora, aumenterà la richiesta di tipologie di servizi specifici legati alla funzione università e il territorio dovrà dare delle risposte adeguate, modificando l'offerta presente. Nel caso del Piemonte, la decentralizzazione di alcune funzioni universitarie, è stata decisa principalmente grazie al marcato attivismo locale. Sono stati gli attori politici locali i soggetti chiave di numerose localizzazioni. Le manifestazioni di volontà e interesse ad ospitare le università erano suffragate da concrete disponibilità ad interventi finanziari di sostegno all'iniziativa, e questo ha facilitato e incoraggiato senza dubbio molte operazioni.

In generale, si tratta di nuovi insediamenti universitari che presentano elementi di pregio. Molte strutture universitarie sono nuove e valide, il rapporto tra numero di docenti e studenti è chiaramente più favorevole rispetto alle sedi storiche, che infatti, in alcuni casi, dovevano essere decongestionate per la carenza o non adeguatezza degli spazi a disposizione². Tuttavia, non mancano alcuni elementi di criticità. La nuova presenza universitaria ha fatto emergere alcuni limiti nell'offerta dei servizi presenti sul territorio. Abbiamo accennato all'importanza dei servizi pubblici essenziali, che giocano un ruolo cruciale nel potenziare e agevolare le attività universitarie, ma c'è anche almeno un altro aspetto da tenere in considerazione. Riguarda il carattere strategico e culturale in senso più ampio della decentralizzazione delle Università. Gli studenti vengono "allontanati" dalla città capoluogo a favore di centri cittadini meno attivi da un punto di vista culturale, e con ciò si perde quell'effetto di stimolo che le grandi città offrono (seminari, manifestazioni artistiche, dibattiti pubblici, possibilità di partecipare ad associazioni di diverso genere...). In alcuni casi può accadere di promuovere la nascita di università di provincia che non riusciranno a strutturarsi come università forti e attrattive per studenti "fuori sede", e rischieranno di configurarsi come "superlicei", mancando di realizzare un arricchimento formativo complesso, non limitato al solo apprendimento universitario in senso stretto, ma combinato con nuovi e diversi confronti interpersonali.

Di fronte alle nuove sfide che i territori devono fronteggiare appare sempre più controproducente il riferimento ad ambiti territoriali troppo angusti per reggere progetti significativi. Una reale e vantaggiosa massa critica per lo sviluppo competitivo internazionale, non può prescindere da alleanze tra territori, soprattutto città, ma anche regioni. Ed è proprio questa attenzione all'importanza di una scala sovralocale che spinge molti a pensare e lavorare nella direzione di una alleanza tra Torino (o meglio il Piemonte), e Milano (Lombardia), che impegni le due capitali del nord Italia in una proficua collaborazione nei settori strategici per lo sviluppo dell'intera area del nord-ovest. Questi argomenti valgono anche per le Università, soprattutto se si considera ad esempio che entrambe le regioni citate possono vantare una solida e importante tradizione d'eccellenza, in tal senso. Si pensi soprattutto ai Politecnici che storicamente si contendono i vertici delle posizioni di prestigio nelle classiche tra Atenei, ma anche alle Scuole di Alta formazione esistenti a Torino e Milano. Il *Financial Times* dello scorso 5 dicembre, ha pubblicato la classifica delle migliori 50 scuole economiche d'Europa: al primo posto veniva situata *London Business School*, mentre altri 9 istituti britannici di inserivano nelle prime 20 posizioni. La prima italiana in classifica (al 25° posto) era la torinese *European School of Management*³, che in questa occasione superava la Sda Bocconi di Milano (in 27ª posizione). Un risultato di rilievo per l'istituto del Piemonte, considerato che l'anno precedente era al 35° posto. In questa direzione alleanze, o

² I programmi di sviluppo edilizio dell'Università di Torino e di ampliamento e raddoppio del Politecnico, in corso di realizzazione, confermano l'esigenza.

³ La sede torinese della scuola ha sede in corso Stati Uniti 38.

comunque iniziative animate da grande e concreto spirito cooperativo, non potranno che giovare all'intero sistema sovraregionale del nord-est, considerando anche che, accanto ad elementi sicuramente positivi, è presente qualche elemento di crisi legato, ad esempio, alla scarsa attrattività internazionale di tutti gli atenei italiani e al rafforzamento di altri leader internazionali che possono contare su sistemi economici nazionali più saldi e forti e sono quindi maggiormente competitivi. Il rilancio dell'Università, inoltre, può davvero contribuire alla ripresa di un sistema economico che appare generalmente sofferente. Non è un caso infatti che molte città puntino sul consolidamento della presenza universitaria⁴, che non costituisce solo un elemento di pregio e di alto valore, ma anche una funzione di servizio e come tale può utilmente contribuire al rilancio di aree urbane alla ricerca di nuove vocazioni. Le sinergie tra mondo produttivo e mondo dell'Università a volte già esistono e possono rafforzarsi in modo pressoché spontaneo, altre volte richiedono di relazioni che devono essere instaurate e idee che vanno costruite.

Come già accennato, il binomio Università e Politecnico di Torino ha caratterizzato per molto tempo in senso esclusivo il sistema universitario piemontese. Il ruolo del capoluogo è stato centrale ed unico almeno fino agli anni '90, quando rami di attività sono stati decentrati sul territorio regionale, per contribuire in parte, assieme ai programmi di sviluppo edilizio e ampliamento delle sedi presenti a Torino, al decongestionamento di strutture che a Torino non riuscivano più ad accogliere numeri di studenti sempre in crescita. C'era però anche l'ambizione di stimolare una domanda universitaria latente, che aiutasse ad incrementare i numeri relativi alla formazione universitaria, che in Piemonte continuano a non essere particolarmente elevati. Il processo di decentramento, come vedremo meglio, si è caratterizzato diversamente a seconda che si consideri l'Università e il Politecnico, ma di fondo rimane la sensazione che, come spesso accade nei processi politici, si è trattato di scelte non sempre programmate in vista di organiche prospettive di sviluppo. L'impressione ricavata dall'analisi è che si sia distribuita la funzione universitaria (soprattutto nelle componenti meno strategiche), secondo logiche occasionali. È spesso mancato un disegno di vasto respiro che puntasse a realizzare una rete policentrica di poli di eccellenza distribuiti sul territorio in modo da favorire lo sviluppo locale di nuovi o esistenti sistemi territoriali e, in molti casi, la rete dei servizi presenti non si è rivelata adeguata all'innovazione introdotta.

Il documento che segue cerca di approfondire gli aspetti qui delineati, attraverso una analisi dei documenti disponibili e delle informazioni ricavate dai siti internet di interesse (università, centri di ricerca, enti locali), la realizzazione di interviste e colloqui a diversi attori ed esperti, interessati al temo dello sviluppo degli insediamenti universitari. Dopo una descrizione del sistema universitario piemontese e della sua attuale distribuzione geografica sul territorio, verranno tratteggiati in maniera più puntuale due casi specifici che presentano un particolare interesse: il caso di Cuneo, che rappresenta, per alcuni aspetti, la forma più tradizionale di gemmazione e decentramento universitario e quello di Novara, che accoglie sul suo territorio una realtà universitaria nuova e autonoma: l'Università del Piemonte Orientale⁵.

1. L'Università piemontese

La tradizione universitaria in Piemonte può vantare una storia antica e di prestigio. Le origini dell'Ateneo torinese risalgono all'inizio del XV secolo quando iniziò a costituirsi come forma universitaria moderna, sul modello dell'università di Bologna. Nel tempo l'Università è cresciuta

⁴ Sui temi legati alla presenza e diffusione delle Università regionali e alle connessioni tra queste e lo sviluppo locale, si veda anche Bagnasco A., (2004), "Città in cerca di Università. Le università regionali e il paradigma dello sviluppo locale", in Stato e Mercato, n. 72.

⁵ Si ringraziano, per la disponibilità prestata in occasione di colloqui ed interviste: Cesare Emanuel (Università del Piemonte Orientale), Mariella Enoch (Associazione Industriali di Novara), Giovanni Ferrero (Università di Torino), Guido Fiegna (Politecnico di Torino), Mauro Mantelli (Comune di Cuneo), Mariantonietta Ricchiuto (Regione Piemonte), Giuseppina Sola (Mipa), Alberto Stanchi (Osservatorio Regionale per il Diritto allo Studio del Piemonte), Paola Turchelli (Provincia di Novara), Paola Vallaro (Comune di Novara).

molto, fino a diventare una delle più prestigiose in Italia. Soprattutto a partire dall'ultimo dopoguerra si è realizzato un notevole incremento del numero di studenti: una fra le prime conseguenze fu il progressivo sviluppo edilizio, che ha portato gradualmente l'Università a ripensare la sua "storica" centralità. Durante gli anni '90, si è avviato un generale processo di decentramento dell'Ateneo sul territorio regionale che è infine sfociato nella costituzione di una nuova Università del Piemonte Orientale (Amedeo Avogadro). Accanto alla tradizionale funzione didattica e di ricerca, l'ateneo torinese si distingue anche per altre caratteristiche (ad es. per le notevoli e pregiate collezioni scientifiche possedute). Tuttavia i pur numerosi elementi di pregio, che hanno sicuramente contribuito a qualificare l'immagine positiva dell'Ateneo negli anni, non si qualificano come fattori sufficienti a sostenere un rilancio o una vocazione attrattiva nazionale e internazionale dell'Ateneo, che oggi appare caratterizzata, come vedremo, da qualche elemento di debolezza.

Accanto all'Ateneo universitario, in Piemonte è presente il Politecnico di Torino. Nato nei primi del '900, ha raccolto l'eredità della Scuola di Applicazione per ingegneri e del Museo industriale italiano. Oggi è articolato in quattro facoltà di Ingegneria e due di Architettura e nella Scuola di dottorato. Senza dubbio può essere considerato come un fiore all'occhiello del sistema universitario non solo piemontese, ma nazionale: oltre alla qualità dei suoi insegnamenti e delle sue attività di ricerca, può vantare un efficiente e innovativo sistema di corsi di teledidattica e una marcata vocazione internazionale. Il Politecnico infatti attualmente consente il conseguimento di una doppia laurea che si può ottenere frequentando parte dei corsi in uno dei numerosi Atenei partner (circa 40), fra cui, ad esempio, Parigi, Stoccolma, Barcellona.

Per avere un'idea generale della dimensione delle realtà universitarie che consideriamo, può essere utile tener presente i numeri degli studenti iscritti nei diversi Atenei (tab. 1):

Tab. 1 - Numero degli studenti iscritti nei diversi Atenei torinesi, 1991-2004

A. A.	Politecnico	Università di Torino	Università del P. Orientale	TOT
1991/92	17.471	54.903		72.374
1993/94	21.060	61.060		82.120
1995/96	21.355	58.885		80.240
1997/98	24.257	71.756		96.013
1999/00	23.680	62.969	7.738	94.387
2001/02	23.635	62.824	9.317	95.776
2003/04	22.935	63.332	10.004	96.271
2004/05	23.850	64.043	10.112	98.005

Fonte: Istat, Miur, segreterie universitarie

Tuttavia, come rilevato in alcuni studi⁶, cui si rimanda per il dettaglio e l'analisi dei dati presentati nei lavori citati, la situazione piemontese non si distingue per attrattività di studenti né extraregionali (nonostante il significativo afflusso di studenti meridionali al Politecnico) né stranieri.

Le facoltà più attrattive perché storicamente prestigiose, secondo il rapporto del comitato Giorgio Rota, rimangono quelle di Giurisprudenza, Veterinaria, Economia e Ingegneria (questa ultima, come detto, afferisce al Politecnico di Torino). A queste facoltà, che si distinguono particolarmente per la qualità didattica offerta, negli ultimi anni viene affiancata anche la facoltà di Medicina, che sta conducendo un'intesa e promettente attività di ricerca nel settore sanitario e di scienza della vita).

⁶ Eau Vive, (2005), Comitato Giorgio Rota, L'immagine del cambiamento, Sesto rapporto su Torino.

Le graduatorie del Censis

Negli ultimi anni (esattamente a partire dal 99), il Censis ha realizzato, per conto di uno del quotidiano La Repubblica, una Guida alle Università italiane, con l'intento di fornire sia uno strumento di valutazione oggettivo degli Atenei e delle Facoltà italiane che siano di orientamento e supporto nella scelta universitaria degli studenti (e delle loro famiglie) che, allo stesso tempo una descrizione utile anche per le stesse Università, che possono così confrontarsi e migliorarsi.

La situazione che si presenta nel contesto piemontese, complessivamente è positiva e si conferma la presenza di punti di eccellenza. In riferimento agli a.a 2004-'05 e 2005-'06, emergono alcune indicazioni che sarà utile tener presente e che verranno arricchite in seguito, sulla base di ulteriori elementi desunti dalle interviste realizzate.

Nel 2004, le classifiche degli Atenei vedevano Torino al 6° posto tra i cosiddetti "mega-atenei", con un punteggio di sintesi pari a 88,8, preceduta da Padova (al 1° posto con 92, 8), Pisa, Bologna, Roma La Sapienza e Firenze. Tra i più piccoli "superlicei", anche l'Università del Piemonte Orientale raccoglie un 6° posto, con un punteggio di sintesi pari a 84, preceduta da Camerino (al 1° posto con 96), Basilicata, Toscana, Calabria-Mediterranea e Molise. Tra i Politecnici, invece, spicca il 1° posto conseguito da Torino, con 100,8.

La rassegna analitica fornisce ulteriori informazioni anche riguardo alle singole facoltà. Per quanto riguarda l'Università del Piemonte Orientale, ad esempio, le valutazioni più positive riguardano le strutture (numero posti nelle aule, laboratori scientifici e informatici e nelle biblioteche, rispetto agli iscritti; voto: 94) e le borse di studio (voto: 101), mentre gli aspetti più critici sono quelli legati alla funzionalità del sito internet (voto: 70) e dell'offerta di servizi (numero di posti alloggio, di pasti erogati e spazi sportivi, rispetto agli iscritti; voto: 71). Non è stato possibile fornire un'analisi valutativa delle singole facoltà in quanto si trattava per l'anno in riferimento di corsi considerati di NE (nuova entrata).

Per il caso dell'Università di Torino, spicca il voto molto alto destinato al sito web (105), voti nella media invece sono stati assegnati alle strutture (87) e alle borse di studio (90) e un voto molto basso attribuito all'offerta di servizi (73). Qualche criticità, in effetti, emerge anche dall'analisi delle singole facoltà. Ciascuna, fra quella valutabili, conserva una posizione stabile o peggiore rispetto all'anno precedente e soltanto in due casi troviamo Facoltà nei primi 5 posti (si tratta di Scienze della Formazione, al 5° posto e di Veterinaria al 2° posto). Il caso del Politecnico si presenta come la principale eccellenza del Piemonte: tutte valutazioni molto alte (107) per le strutture, borse di studio e web (108 e 107), la nota più bassa (81) riguarda i servizi a disposizione. La Facoltà di Architettura raccoglie una stabile 4ª posizione nel ranking specifico, mentre la Facoltà di Ingegneria si attesta su uno stabile 3° posto.

Nell'anno successivo le posizioni relative degli atenei piemontesi sono ancora migliorate, anche se in due casi su tre i punteggi assoluti sono peggiorati. Vediamo nel dettaglio cosa è cambiato. Tra i "mega-atenei" Torino balza al 3° posto, aumentando il suo punteggio di sintesi a 89 (si noti tuttavia che l'unica valutazione migliorata è quella relativa alla funzionalità del sito web, la votazione per i servizi è addirittura peggiorata), ora è preceduta solo da Padova, stabile a 92,8 e da Pisa. Anche nel caso dei super licei il Piemonte Orientale migliora la sua posizione generale (ma non il suo punteggio di sintesi che scende a 83,8), arrivando alla 4ª posizione, preceduta da Camerino (che arriva ad un 97,5), Basilicata e R. Calabria – Mediterranea. Il Politecnico di Torino rimane in 1ª posizione, ma il suo punteggio scende leggermente a 100,5. Per quanto concerne l'ateneo del Piemonte Orientale viene segnalata una carenza di dati che rende non valutabile ciascuna Facoltà nel dettaglio; si assegna però una valutazione molto bassa ai servizi generali dell'Ateneo e alla funzionalità del sito web. Grandi criticità per quanto riguarda i servizi, vengono rilevate anche con riferimento all'Università di Torino, ma complessivamente il quadro analitico delle singole facoltà appare migliorato rispetto al passato; quasi tutte le facoltà sono rimaste stazionarie (Agraria al 6° posto, Economia, al 9°, Giurisprudenza all'8°, Farmacia al 19°, Lettere e Filosofia al 20°, Scienza della Formazione al 7°) ma alcune sono migliorate (Medicina e Chirurgia è balzata dal 17° al 4° posto grazie al miglioramento della didattica e della ricerca, Scienze Politiche è arrivata al 7° posto), e solo in pochissimi casi il voto è peggiorato: si tratta di Scienze, che continua un trend negativo, scesa all'8° nel 2004 e ora presente al 13°. Un 3° posto per la facoltà di Veterinaria, che nell'anno precedente era al 2°, non caratterizza in senso eccessivamente negativo una storica facoltà dal momento che il punteggio complessivo è aumentato arrivando a 95,5 (in precedenza 91,9). Abbiamo detto del Politecnico di Torino, stabile ai vertici della classifica, tuttavia, mentre la facoltà di Ingegneria è stabile al 3° posto, lo stesso non può dirsi per la facoltà di Architettura, scesa dal 4° al 5° posto.

La metodologia del Censis

Gli strumenti valutativi utilizzati poggiano sull'utilizzo di una serie di indicatori, differenziati a seconda che si analizzino Atenei o Facoltà. I primi sono suddivisi in 5 categorie omogenee seguendo un criterio puramente dimensionale: Il Censis distingue tra "mega-atenei" quando il numero degli iscritti è superiore ai 40.000, "atenei medi" (tra 20.000 e 40.000 studenti), "atenei piccoli" (tra 10.000 e 20.000 iscritti) e "superlicei" (fino a 10.000 iscritti). In una categoria riservata sono considerati i Politecnici. A ciascun ateneo vengono assegnati dei punteggi (scala 66/110), con riferimento a 4 indicatori: strutture, servizi, borse di studio e web, dalla cui media si ricava infine un unico voto medio complessivo. Le seconde invece (ci riferiamo alle Università e quindi Facoltà pubbliche), sono raggruppate per materia e valutate secondo una serie di indicatori (che a loro volta sono articolati in sottoindicatori) che fanno riferimento alla produttività, alla didattica e standard d'offerta, alla ricerca, al profilo docenti e ai rapporti e cooperazione internazionale (La Repubblica e Censis, Università. La grande guida, a.a. 2004-2005 e 2005-2006).

2. La riarticolazione territoriale

Tra i fattori determinanti nella valutazione della capacità attrattiva di un'area urbana e dei vantaggi localizzativi ad essa collegati, se ne possono individuare alcuni più strettamente legati alla funzionalità della città e del suo tessuto urbano: buona amministrazione politica, immagine internazionale della città, mobilità interna, dotazione di infrastrutture di collegamento a medio e lungo raggio, offerta di servizi (scolastici, culturali e per il tempo libero, ricettivi), offerta di abitazioni in affitto a costi adeguati, sicurezza. Altri importanti elementi riguardano le funzioni produttive, dalla disponibilità di manodopera, all'efficienza delle istituzioni finanziarie, alla presenza di servizi alle imprese, relazioni intercorrenti con centri di ricerca di alto livello e istituzioni universitarie. Tutti questi vantaggi di prossimità, che rendono conveniente la permanenza in un contesto territoriale piuttosto che un altro possono racchiudere un significato ambivalente qualora si consideri l'Università: questa, infatti, rappresenta uno fra gli elementi attrattivi di una regione, ma allo stesso tempo, è essa stessa un insediamento che si avvantaggia delle economie esterne del territorio di insediamento.

DOPO LA LAUREA

In questa iniziale analisi non sono stati affrontati aspetti relativi all'offerta didattica post laurea. Non può essere tuttavia trascurata la notevole diffusione che hanno avuto in questi anni diverse tipologie di corsi di formazione continua, ad esempio come Master specialistici destinati a formare o meglio a perfezionare alte professionalità per segmenti di mercato ben precisi. Difficile, comunque, cercare di creare un elenco esaustivo di tutta questa offerta formativa, che in molti casi prescinde del tutto dall'organizzazione universitaria in senso stretto e molte volte è realizzata da consorzi o associazioni costituite in partnership con le istituzioni universitarie, così come difficile è esprimere un giudizio complessivo sulle esperienze realizzate in Piemonte a tal proposito, trattandosi di proposte formative oltre che numerose, anche molto variegate e diverse tra loro. Come osservato da Giuseppe Russo nello studio sulle prospettive dell'asse Milano-Torino realizzato per le rispettive CCIAA⁷, soprattutto per quanto riguarda il catalogo Master lo sforzo potrebbe essere indirizzato verso una forte internazionalizzazione della stessa offerta didattico-professionalizzante, o la cooperazione soprattutto interregionale, tra Atenei proponenti, con una grande attenzione al bacino di riferimento potenziale. Per quanto riguarda i casi congiunti del Piemonte e della Lombardia, il catalogo dei Master presenti sul mercato negli ultimi anni è cresciuto molto rapidamente, inizialmente favorito anche dalla Riforma Universitaria che riconosce il titolo conseguito e assegna crediti universitari (e consente al tempo stesso all'Università di realizzare entrate aggiuntive, dati i costi spesso elevati della frequenza). Orientando l'analisi sul polo torinese-piemontese, anche attraverso una rapida analisi di alcuni siti internet di riferimento (siti delle Università, Corep, Coripe, Saa), si coglie la sovrapposizione che esiste tra alcune proposte offerte dagli Atenei e dalle maggiori scuole e consorzi che offrono alta formazione e la debole attenzione riservata al polo di conoscenza tecnologica. L'offerta, così come precisato nel rapporto citato, è cresciuta significativamente soprattutto in ambito medico-sanitario⁸, mostrando caratteri di debolezza appunto per il settore delle tecnologie e più in generale delle scienze matematiche fisiche e naturali. Sono presenti insomma, in generale, dei punti di pregio ed eccellenza, ma molto spesso, soprattutto con riguardo alla mobilità interregionale e internazionale si segnala una notevole carenza di servizi aggiuntivi alla formazione; e forse è proprio nell'offerta di elementi accessori che può leggersi una chiave di volta per migliorare l'attrattività del mondo universitario ma anche più in generale dell'alta formazione in Piemonte. Le nuove trasformazioni in programma a Torino e in Piemonte aiuteranno a risolvere il problema degli alloggiamenti molto frequentemente citati come uno tra i veri problemi del territorio (si pensi, ad esempio ai villaggi olimpici che nel dopo 2006 verranno adibiti a residenze universitarie). Restano tuttavia alcuni quesiti di fondo, non affrontati nei lavori citati né in questa breve rassegna, circa il collegamento con il mondo del lavoro che nella maggior parte dei casi è la principale motivazione alla scelta del Master (ma in fondo anche del corso di studi universitario).

⁷ G. Russo (a cura di), (2004), Torino Milano 2010 Una ferrovia, due poli, una regione europea, Parte II, OTTO editore, Torino, pag 31 e ss.

⁸ Pag. 32 ss rapp. Ult. citato.

In Piemonte, soprattutto nel suo capoluogo torinese, si registra una consistente presenza di centri di ricerca e di istituzioni formative, tanto da poter definire il sistema locale delle ricerca piemontese, “variegato” e abbastanza articolato⁹. Sul territorio, come abbiamo detto in precedenza, sono presenti tre Atenei¹⁰; la funzione universitaria e di ricerca (intesa anche come rete di relazioni che si sviluppano intorno a questa) può essere considerata come un rilevante fattore di attrazione e di supporto alle imprese e quindi come un elemento cruciale nello sviluppo del territorio. In questa regione, così come alcuni esperti non hanno mancato di osservare nei nostri incontri, l’attenzione e il clima di discussione attorno al destino dell’Università è stato animato negli anni da un dibattito lungo e tormentato (si pensi alle vicende legate alle ipotesi di Campus universitario alla Mandria, di Università a rete dislocata sul territorio o all’alternativa di costruire una “Torino 2”...). Il progetto di decentramento aveva conosciuto una prime formulazione negli anni '70, ma è stato tradotto in termini operativi dall'amministrazione regionale solo negli anni 1980-85, senza trovare peraltro le risorse per realizzarsi. Alcuni anni dopo è stato convertito (o comunque adattato) in un’ipotesi di “decongestionamento”: ridurre l'affollamento delle sedi torinesi, portare sedi didattiche nelle province periferiche. In questa ottica, si è incontrato con una politica del governo nazionale e con la disponibilità e attivismo degli enti locali interessati, e ha trovato per questa via un sentiero di realizzazione. Il momento dell’attuazione del decentramento ha comportato almeno inizialmente un elemento di shock rispetto ai vecchi e storici modelli di potere all’interno dell’Università, che sono stati progressivamente ridisegnati su occasioni di alleanza con le reti politiche locali, essendone però condizionati in forme non sempre auspicabili. Si sono talvolta definiti assetti organizzativi di non ampio respiro, così da far sorgere in molti osservatori l’esigenza di una riflessione su un nuovo modello universitario da ricercare.

I primi elementi di valutazione raccolti desumibili dalle esperienze di decentramento realizzate ci forniscono alcuni primi argomenti di riflessione in un’ottica di analisi territoriale.

Portare l’Università sul territorio può rappresentare un elemento di stimolo decisivo se orientato allo sviluppo locale: la presenza universitaria, per funzionare al meglio necessita, ad esempio, di trasporti efficienti, residenze e strutture valide e quindi stimola i territori a potenziare una rete efficiente dei servizi, ma allo stesso tempo può rappresentare essa stessa un servizio al territorio, stabilendo utili e proficue collaborazioni con il mondo delle imprese e delle istituzioni, e ponendosi come centro di attività culturali a disposizione della città.

Questi fattori di analisi sono stati considerati con attenzione nei casi in esame e posti alla base della decisione e dei progetti di localizzazione? Nelle scelte effettuate, che peso hanno avuto alcune spinte contingenti, quali la generale difficoltà finanziaria degli Atenei e il rinnovato e marcato attivismo degli enti locali interessati alle iniziative?

La sensazione che si ricava dagli operatori più coinvolti è che sicuramente i progetti di decongestionamento hanno portato l’Università fuori dal capoluogo della Regione verso centri animati da un tessuto istituzionale locale particolarmente attivo e motivato ad avere una propria sede universitaria. Queste occasioni di cambiamento tuttavia, non sono nate sulla base di completi e validi disegni strategici, in un certo senso si è utilizzato il territorio per quello che offriva, credendo che fosse sufficiente e che comunque avrebbe avviato un nuovo motore nello sviluppo. Tuttavia, in alcuni casi si tratta di iniziative che hanno incontrato dei problemi, o che comunque presentano alcuni limiti evidenti, pensando al grado di successo ottenuto e stanno costringendo gli attori locali a ripensare il ruolo e la presenza delle Università nelle città in chiave maggiormente strategica. Nei

⁹ Boffo S., Calderini M., Gagliardi F., (2005) “Risorse e dinamiche del settore conoscenza scientifica e tecnologica”, in Scenari per il sistema locale. Valutazioni sul piano strategico di Torino e sulle prospettive di sviluppo nell’area metropolitana, Torino Internazionale, p. 144 ss.

¹⁰ In realtà si dovrebbe parlare più correttamente di quattro Atenei, visto che al Politecnico, e alle Università di Torino e del Piemonte Orientale si è aggiunta nel 2003, l’Università di scienze gastronomiche di Pollenzo, promossa da Slow Food in collaborazione con le regioni Emilia Romagna e Piemonte, tuttavia, dato l’esiguo numero di partecipanti, si tralascia di analizzare questo caso specifico, sebbene esso sia considerato in molti contesti come un fenomeno nascente di vera eccellenza del settore.

paragrafi che seguono cercheremo di ripercorre alcuni passaggi del processo di decentralizzazione realizzato e di capire come si configura oggi la geografia universitaria in Piemonte.

*Il processo di decentralizzazione: esigenze e soluzioni adottate*¹¹

Alla fine degli anni '80, la situazione universitaria in Piemonte vede una esclusiva concentrazione della funzione a Torino (con la contemporanea e storica presenza dell'Università di Torino e del Politecnico). Comincia a delinearsi in questi anni il progetto di costituzione di nuove sedi decentrate sul territorio piemontese che non insistano esclusivamente sul capoluogo torinese.

Sia l'Università che il Politecnico, anche se in momenti leggermente diversi e successivi, hanno iniziato un processo di gemmazione sul territorio, che ha portato a risultati non del tutto analoghi. Nel caso dell'Università di Torino, infatti la fase di gemmazione è evoluta in un processo di autonomia che ha portato alla costituzione di una seconda Università, quella del Piemonte Orientale. Accanto a questo processo, c'è stato anche il decentramento di alcune attività, prevalentemente di didattica, su altre città del territorio regionale.

Per quanto riguarda il Politecnico invece, è rimasta la gemmazione iniziale, che nelle intenzioni cercava di trasferire sul territorio corsi completi di formazione e ricerca universitaria che incontrassero le vocazioni produttive del territorio, sviluppando così utili sinergie con il sistema locale di riferimento e favorendo la nascita o il potenziamento di fenomeni di specializzazione regionale.

Durante la seconda metà degli anni '90, il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica ha predisposto attraverso l'Osservatorio Nazionale (ora Comitato) di valutazione del sistema universitario, alcuni documenti¹² che rappresentano un primo lavoro di analisi dei problemi e di definizione degli interventi di decongestionamento a carico dei principali mega-atenei italiani e una seconda proposta con cui si sono elaborate linee di approccio al problema che tenessero conto di alcune esperienze passate. Si tratta di documenti che aiutano a ricostruire alcuni punti salienti delle vicende passate più recenti (dalla fine degli anni '90) e che consentono di riassumere un quadro generale utile all'analisi delle tre situazioni principali.

3. Il caso dell'Università di Torino

Nel 1998/99, l'Università di Torino presenta all'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario la propria proposta progettuale per il decongestionamento; è bene tuttavia ricordare che questa iniziativa riprende il progetto di decentramento dei poli didattici¹³, già avviato autonomamente dall'Ateneo torinese, a causa dell'avvertita carenza di spazi per la didattica e la ricerca, che già aveva evidenziato l'esigenza di un nuovo sviluppo edilizio per l'Università.

Infatti per quanto riguarda il decentramento di alcune attività universitarie sul territorio regionale, erano stati già avviati, negli anni '80 i primi insediamenti universitari (facoltà di Medicina a Vercelli, poi soppressa con l'istituzione della stessa a Novara) seguiti a distanza di pochi anni dall'istituzione di Giurisprudenza, Scienze Politiche, Scienze M.F.N. ad Alessandria, Economia (e Medicina) a Novara e Filosofia e Lettere a Vercelli. Si tratta di sedi separate create secondo il modello dello sdoppiamento o duplicazione di sedi principali, sin dalla fase iniziale il processo tuttavia non si distingue per la creazione di poli specialistici o omogenei. Successivamente, nel

¹¹ La ricostruzione si è avvalsa delle informazioni e analisi contenute nei documenti elaborati periodicamente dall'Osservatorio (ora Comitato) per la valutazione del sistema universitario del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica, citati nella bibliografia conclusiva.

¹² Ci si riferisce al Doc. 1/97 e il 9/97 (ma si veda anche il 3/97), a cura dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario.

¹³ La premessa dell'azione si trova nell'art. 1 – comma 90 della Legge 662/96, collegata alla Finanziaria per il 1997, che prevedeva la possibilità, in specifici casi da determinare con decreto ministeriale, di una graduale separazione organica delle Università, laddove cioè si fosse accertato un problema di “congestionamento” della sede.

1998, questo nucleo sarà alla base dell'istituzione dell'Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro"(DM 30/07/1998).

L'istituzione della seconda Università del Piemonte, comporta una diminuzione della pressione rappresentata dal numero di studenti iscritti all'Ateneo torinese, portando nel 1997/1998, il numero degli stessi iscritti al disotto del limite che classifica un "mega-ateneo" (a Torino infatti questo valore scende a poco più di 35.000 unità). A quella data, come ricorda lo stesso Osservatorio (cfr DOC 9/99), nessuna Facoltà si presenta come problematica per il numero di iscritti¹⁴. Tuttavia, il progetto di decongestionamento presentato nel '98 trova la sua forza proprio nell'essere parte di un progetto più ampio già avviato che prevedeva all'origine di fornire su tutto il territorio regionale piemontese un'adeguata offerta formativa e di migliorare la distribuzione della funzione universitaria nell'area metropolitana torinese¹⁵.

Gli obiettivi quindi, nell'azione di decongestionamento in esame, erano di migliorare il grave disagio per la didattica, la ricerca e la gestione amministrativa dovuta ad una carenza degli spazi edificati e ad una eccessiva frammentazione degli immobili nell'area metropolitana torinese con conseguente inefficiente organizzazione del sistema (cfr DOC. 9/99, p. 3 ss), cercando allo stesso tempo di soddisfare la crescente domanda di formazione universitaria proveniente dalle altre province del Piemonte.

Nel 1999, l'Ateneo di Torino, conclude, infine, con il Ministero dell'Università e della Ricerca, un Accordo di programma con cui si concordano altri interventi di decongestionamento dell'Università e si prevede che periodicamente (con cadenza biennale) il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario svolga attività di monitoraggio sulle fasi di realizzazione degli interventi stabiliti. I risultati della prima verifica, realizzata nel marzo del 2002, sono pubblicati nel documento 14/03. Nel marzo del 2005 viene pubblicato un secondo documento (DOC 7/05) di verifica dei risultati del progetto di decongestionamento dell'Università di Torino (al termine quindi del secondo biennio di attuazione).

L'analisi presentata dall'Osservatorio nei suoi documenti è stata condotta soprattutto in riferimento a tre profili di riforma previsti dall'Università torinese nel documento presentato dall'Ateneo al Ministero nel 1999¹⁶:

- Rilocalizzazione delle strutture universitarie in ambito urbano;
- Decentramento di alcune attività didattiche sul territorio regionale;
- Riorganizzazione gestionale dell'ateneo.

Riguardo al primo punto (la rilocalizzazione delle strutture e delle attività didattiche in ambito urbano), l'obiettivo presentato era quello di affrontare il problema dell'affollamento delle strutture didattiche e di ricerca razionalizzando la distribuzione delle stesse sul territorio. A tal fine il programma edilizio di decongestionamento (per la sede di Torino) mirava a ridurre il numero attuale delle localizzazioni, aggregando in poli specializzati le attività didattiche omogenee. Nella tabella 2 si sintetizza la nuova offerta universitaria presente sul territorio, per l'Università di Torino.

¹⁴ Forse, come si rileva sempre nello stesso documento, con riguardo all'alto numero di docenti e ricercatori, qualche difficoltà potrebbe porsi per le Facoltà di Medicina e chirurgia e Scienze MM FF NN.

¹⁵ È utile ricordare che, sebbene il piano triennale 94/96 di sviluppo dell'Università italiana prevedeva l'istituzione di una nuova Università in Piemonte (appunto l'Università del Piemonte Orientale), con sedi nelle tre Province di Alessandria, Novara e Vercelli, l'Osservatorio propose invece di sviluppare un progetto più articolato di Università a rete di sedi autonome, ipotesi che tuttavia si perse lasciando il posto appunto all'UPO.

¹⁶ Si è tenuto conto, tuttavia, così come precisato in più punti dei documenti, della sopravvenuta riforma dell'Ordinamento universitario.

¹⁸ Si tenga conto che in riferimento a tutto il Piemonte e a tutti gli Atenei pubblici siamo in presenza di insediamenti universitari almeno in 14 città.

Tab. 2 Università di Torino: la nuova offerta universitaria presente sul territorio

SEDE*	AREA DI RIFERIMENTO	FACOLTÀ (E ALCUNI CORSI DI LAUREA DISTACCATI)*
TORINO	AREA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA	Scienze biologiche e biotecnologiche
		Scienze e tecnologie chimiche
		Scienze e tecnologie informatiche
		Scienze delle attività motorie e sportive
		Scienze statistiche
		Scienze e tecnologie per i beni culturali
	AREA UMANISTICA, SOCIOECONOMICA E GIURIDICA	Scienze Economiche
		Scienze Politiche
		Scienza dell'amministrazione e dell'organizzazione
		Scienze del servizio sociale
		Scienza della comunicazione
		Scienze sociologiche
		Scienze giuridiche
		Lettere e Filosofia
		Scienze geografiche e territoriali
		Lingue e Letterature Straniere
		Psicologia
		Scienze dell'educazione e della Formazione
TORINO e ORBASSANO	AREA SANITARIA	Professioni sanitarie Medicina e Chirurgia
GRUGLIASCO	AREA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA E SANITARIA	Scienze Agrarie
GRUGLIASCO e TORINO		Farmacia
GRUGLIASCO e TORINO		Medicina Veterinaria Scienze MM, FF, NN
CUNEO	AREA DI SCIENZE GIURIDICHE E SOCIO ECONOMICHE	Scienze giuridiche
		Scienze Economiche
		Scienza dell'amministrazione e dell'organizzazione
	AREA SANITARIA	Scienze del servizio sociale Professioni sanitarie
CUNEO**	AREA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA	Scienze Agrarie
SAVIGLIANO	AREA UMANISTICA	Scienze dell'educazione e della Formazione
	AREA SANITARIA	Tecniche Erboristiche
ASTI	AREA SANITARIA	Professioni sanitarie
	AREA SOCIOECONOMICA E GIURIDICA	Scienze Economiche
AOSTA	AREA SANITARIA	Professioni sanitarie
BIELLA	AREA SOCIOECONOMICA E GIURIDICA	Scienze economiche
		Scienze del servizio sociale
IVREA	AREA SOCIOECONOMICA E GIURIDICA	Scienza della comunicazione
PINEROLO	AREA SOCIOECONOMICA E GIURIDICA	Scienze economiche

* I corsi di laurea specialistici, per l'Università di Torino, sono stati attivati, per l'a.a. '05-'06 solo a Torino e Grugliasco.

** Questa precisazione risulta solo dal sito dell'Università di Torino.

Fonte: elaborazione IRES sulla base delle informazioni ricavate dal sito internet . www.offf.miur.it e dai siti delle Università.

Il disegno che emerge tratteggia (si tenga conto che tutte le classi di Laurea specialistica non riportate in dettaglio, sono articolate tra Torino e Grugliasco), una situazione articolata fra diverse e numerose città¹⁸ che ospitano sedi decentrate di facoltà. Si tratta di sedi decentrate, va precisato, che ospitano corsi di laurea triennali per cui in quasi tutti i casi si può parlare di sportelli didattici, più che di sportelli specialistici: tranne poche eccezioni, si tratta di duplicazioni di corsi esistenti a Torino.

La presenza universitaria nell'area metropolitana torinese

Sia per la gamma degli insegnamenti offerti, come si può desumere dalla tabella precedente, sia per il numero di iscritti (tab.3) appare evidente come il fulcro dell'Università di Torino rimanga concentrato nell'area metropolitana.

Tab. 3 Numero di studenti iscritti agli Atenei piemontesi, a.a. 2005-2006

	Università di Torino	Politecnico di Torino	Università del Piemonte Orientale
Torino	48721	17835	0
Grugliasco	2361	0	0
Orbassano	297	0	0
Savigliano	928	0	0
Pinerolo	435	0	0
Ivrea	434	185	0
Biella	475	78	95
Vercelli	0	919	1313
Novara	0	0	3803
Cuneo	1746	0	0
Mondovì	0	818	0
Alessandria	397	463	2786
Casale Monf.	0	0	146
Acqui	0	0	29
Verbania	0	0	127
Domodossola	0	0	52
Asti	0	0	269
Aosta	74	52	10
Extra Piemonte	0	102	0
Totale	55868	20452	8630

Fonte: Osservatorio Regionale per l'Università e il Diritto allo Studio universitario, elaborazioni IRES¹⁹

Il nodo metropolitano che ruota attorno a Torino, Grugliasco e Orbassano è interessato dai lavori previsti nel Piano di decongestionamento citato, relativi alle nuove infrastrutture d'accoglienza. Si tratta di numerosi progetti di potenziamento delle sedi presenti, il cui stato di avanzamento non è

¹⁹ Queste elaborazioni – come pure le elaborazioni cartografiche riportate nel seguito del capitolo – sono state rese possibili dal prezioso lavoro di analisi e costruzione di data-base strutturati svolto dall'Osservatorio Regionale per l'Università e il Diritto allo Studio universitario. Si ringraziano la Dr.ssa Marianonietta Ricchiuto (Dirigente responsabile del Settore Università della Regione Piemonte) e il Dr. Alberto Stanchi dell'Osservatorio Regionale, per aver cortesemente consentito l'accesso a queste importanti fonti informative.

omogeneo in tutti i casi. È possibile comunque intravedere chiaramente un disegno strategico di nuova articolazione sul territorio per poli specialistici.

Il polo di Grugliasco si pone nella nuova configurazione come un innovativo centro di specializzazione (aspira a raccogliere tutte le facoltà scientifiche matematiche, fisiche e naturali dell'Università), e sorgendo al confine con il Comune di Torino rappresenta una grande occasione di valorizzazione territoriale in area metropolitana torinese. Tuttavia, si tratterà di capire, come alcuni interlocutori non hanno mancato di evidenziare, come si svilupperanno le politiche urbanistiche e territoriali collegate al progetto, giacché ad esempio i servizi di trasporto nell'area presentano qualche elemento di criticità non risolto per tempo: la nuova metropolitana torinese, non arriverà direttamente presso la sede universitaria, per poche centinaia di metri.

Uno tra i maggiori quotidiani nazionali, nella cronaca torinese, in occasione dell'inaugurazione del nuovo anno accademico 2005-2006²⁰, riporta le dichiarazioni del vicerettore all'edilizia Salvatore Coluccia, che illustrando le numerose realizzazioni edilizie previste e in corso indica tra le più importanti il megacantiere dell'area ex Italgas, dove si trasferiranno le facoltà di Scienze Politiche e di Giurisprudenza, dando avvio alla nuova polarità delle facoltà umanistiche si articolerà proprio tra questo sito, l'area di Palazzo Nuovo e in futuro l'ex manifattura Tabacchi; e l'avanzamento dei lavori per il polo di Grugliasco, che si candida sempre a maggior titolo a diventare un vero e proprio campus della scienza (si trasferiranno lì, oltre Agraria, anche Farmacia, Chimica e Informatica). L'area di Grugliasco dovrebbe ospitare oltre le facoltà anche altri servizi quali mense, zone commerciali (bar, copisterie, librerie...) e un museo dedicato agli strumenti scientifici che affaccerà su un laghetto in progettazione.

Nei prossimi mesi, inoltre si potrà intervenire positivamente sul tema della carenza degli alloggi. Alcune delle residenze utilizzate come villaggi olimpici (presenti nell'area ex Italgas e a Villa Claretta a Grugliasco) verranno convertite a residenze studentesche.

Si discute proprio in questi mesi, inoltre, anche del nuovo polo medico: accanto all'area attuale delle Molinette, sembra rafforzarsi l'ipotesi di valorizzazione di Orbassano (ospedale S. Luigi e polo didattico collegato), mentre resta oggetto di proposte contrastanti il polo di ricerca sanitaria indicato come "Molinette 2" o "cittadella della salute", che dovrebbe coinvolgere Università e Politecnico di Torino. .

Il decentramento universitario sul territorio regionale

Il progetto di sviluppo dell'Università, abbiamo visto, ha previsto da un altro versante, che si realizzasse un articolato decentramento regionale di poli didattici anche in provincia di Cuneo, Asti, Biella e Ivrea, per alleggerire il carico e la presenza su Torino e distribuire utilmente sul territorio alcune attività specifiche (attraendo studenti dal bacino locale interessato). Questo teneva conto della necessità di trasferire o comunque reperire del personale e delle strutture (locali) fornite dagli enti locali coinvolti nell'iniziativa (cfr DOC 9/99). L'Università, viste le difficoltà finanziarie presenti, ha orientato le scelte localizzative verso contesti locali in cui gli enti erano disponibili ad impegnare risorse per sostenere le iniziative. Il programma di decentramento, così come strutturato alla fine degli anni '90, è stato necessariamente modificato dalla riforma universitaria e dalla previsione dei nuovi ordinamenti didattici. L'offerta didattica è mutata rispetto al progetto iniziale, infatti, nel Rapporto più recente elaborato dal Comitato, per la verifica dei risultati di attuazione del progetto di decongestionamento (cfr DOC 7/05), si rileva come, in ipotesi, si prevedeva di rafforzare o istituire nuovi corsi di laurea o di diplomi universitari nella provincia di Torino o nell'area sud ovest del Piemonte. In realtà, nonostante il rilevante incremento dei corsi (di laurea e diploma) attivati per il 2004/2005 (circa 205 contro i 102 dell'a.a. 1999/2000) e dovuti, come ricordato, anche all'attuazione della riforma dell'ordinamento universitario, solo circa il 10% (tutti

²⁰ La Stampa, 8 gennaio 2006, "2006, l'Università diventa grande".

corsi di primo livello presenti anche a Torino) risulta presente nelle sedi decentrate di Cuneo, Ivrea, Aosta, Asti, Biella, Orbassano, Pinerolo e Savigliano, mentre l'8% dei corsi è localizzata a Grugliasco (Agraria e Medicina Veterinaria) e il restante 82% è ancora saldamente realizzato a Torino.

Gli studenti immatricolati (per il 2003/2004) in sedi diverse da Torino e Grugliasco sono circa il 9,5% del totale (se si guarda alla percentuale totale di iscritti, il valore è del 6,8%). Ad eccezione di Grugliasco, nelle sedi decentrate sono presenti solo corsi di primo livello nati dalla duplicazione di corsi già esistenti a Torino.

Il bacino di provenienza degli studenti immatricolati nelle nuove sedi è principalmente locale: le nuove sedi hanno catturato comunque una domanda latente presente sul territorio, di formazione universitaria in una Regione, il Piemonte, che registra tra i più bassi tassi di istruzione universitaria nel contesto nazionale. L'effettivo decongestionamento di Torino, presumibilmente sarà legato allo sviluppo della sede di Grugliasco, ma comunque, rileva il Comitato, non sembra tale da ridurre consistentemente l'attuale concentrazione presente nell'ateneo torinese. Le sedi decentrate nel resto del territorio piemontese continuano ad accogliere un bacino di studenti esclusivamente locale, poco influente, ed è difficile immaginare un *trend* futuro differente.

Come precisato in precedenza, il decentramento realizzato ha riguardato esclusivamente le attività di didattica e non le funzioni di ricerca²¹, e soprattutto ha consentito che si configurasse sul territorio oltre provincia una offerta universitaria di primo livello, che non presenta caratteri di originalità rispetto ai corsi offerti nella sede centrale. Le lauree specialistiche invece sono rimaste prerogativa dell'area metropolitana torinese, ancorate ai luoghi e alle attività di ricerca.

Il Comitato inoltre, evidenzia alcune criticità di ordine finanziario, relativamente al completamento del Piano edilizio, che dovrebbe, a suo avviso, essere ridimensionato alla luce dell'aumento dei costi per il completamento del polo scientifico di Grugliasco e in considerazione di costi di gestione delle stesse sedi, che potrebbero non beneficiare ulteriormente del pieno sostegno degli enti locali. In effetti il decentramento dell'Università ha voluto dire duplicare delle strutture e di conseguenza ha comportato nuovi costi legati al funzionamento delle stesse per minori economie di scala, in una fase nella quale la disponibilità di risorse finanziarie presso le comunità locali coinvolte è meno ampia che in passato. In questi casi, come diversi interlocutori hanno osservato, sarà inevitabile chiedersi se i costi maggiori sono sempre giustificati da reali vantaggi legati all'accessibilità o ad una migliore qualità del servizio.

Quale decentramento attuato: Il Polo di Cuneo: uno "sportello didattico" in evoluzione?

Nell'ambito delle diverse situazioni presenti in Piemonte, riguardo all'Università di Torino, si è scelto di orientare un'analisi più approfondita al caso di Cuneo.

Il contesto universitario di Cuneo²² è abbastanza particolare: si tratta di un'operazione che complessivamente ha mirato a costituire esclusivamente sportelli di didattica decentrata sul territorio cuneese dell'Università di Torino, andando a "catturare" la domanda proveniente dal bacino locale. L'unica eccezione di rilievo è rappresentata dalla Facoltà di Agraria, che presenta non solo duplicazioni rispetto ai corsi di Torino, ma anche una specializzazione di qualità nel campo della scienza dell'alimentazione (che si avvale di un attivo contributo alla ricerca da parte di Coldiretti).

Qualche criticità viene segnalata riguardo all'offerta didattica presente sul territorio, che fino a quando rimarrà solo di base (cioè triennale), non regalerà un grande valore aggiunto al territorio. L'inadeguatezza delle strutture didattiche è stata in parte superata, o si sta provvedendo a farlo, attraverso occasioni di sviluppo e programmazione integrata offerta dagli ultimi contratti di

²¹ Ad eccezione del caso di Savigliano, Tecniche erboristiche, e di alcuni canali della facoltà di Agraria a Cuneo (e nella provincia, si veda Alba e la specializzazione nella viticoltura).

²² Sono presenti sul territorio, corsi di Laurea afferenti le Facoltà di Giurisprudenza, Scienze Politiche, Agraria, Scienze della Formazione e Medicina e Chirurgia.

quartiere e interventi di riqualificazione urbana. Tra i numerosi interventi²³, sono stati segnalati nello specifico la ristrutturazione dell'ex macello che ospita appunto la facoltà di Agraria, la realizzazione della "cittadella della cultura" che ospiterà le facoltà di Scienze Politiche, Giurisprudenza ed Economia (che sostituirà la Scuola di Amministrazione Aziendale) e la ristrutturazione e adeguamento di Palazzo Samone che diventerà la sede di un collegio universitario e di diversi uffici amministrativi.

La tradizionale vocazione agricola del territorio di Cuneo ha permesso che si realizzassero forti legami con la facoltà di Agraria, ma ora iniziano a svilupparsi nuove sinergie anche con ambienti diversi da quelli "storici". Ad esempio, sono in corso trattative tra la facoltà di Scienze Politiche e l'Unione Industriale per l'organizzazione di stage presso le imprese. Il clima culturale si sta ravvivando: nascono molte associazioni di studenti e si è costituito un circolo culturale promosso dai docenti della facoltà di Giurisprudenza (dedicato soprattutto al tema della responsabilità sociale di impresa).

Sicuramente è prematuro pensare che si sia in presenza di un forte e radicato milieu universitario: il bacino di riferimento per l'Università è esclusivamente locale e abbraccia la provincia stessa fino all'area della Liguria di ponente, ma si sta lavorando per andare nella direzione di un rafforzamento di questa componente del sistema urbano, per qualificare in senso innovativo l'economia e la società locale. Non è casuale, infatti, che il Piano strategico della città "Cuneo 2020" – attualmente in corso di definizione – presenti il 1° asse strategico di intervento dedicato a Cuneo "Città della Conoscenza e dei Saperi". In alcuni documenti programmatici si legge, a tal proposito, che il volano dello sviluppo del territorio affonda le sue radici sul rafforzamento della conoscenza, facendo leva anche sulla presenza universitaria nella città. In questo contesto va letta la determinazione manifestata da alcuni attori locali, ad affiancare ad una solida formazione di base già presente, le specializzazioni maggiormente rispondenti alle vocazioni territoriali. Il rilancio del "sistema Cuneo", in altre parole, dovrebbe passare attraverso la realizzazione di cicli didattici completi e il conseguente sviluppo di attività di ricerca.

L'idea forza rimane quindi quella di far dialogare molto da vicino mondo dell'Università e mondo produttivo, attraverso strategie volte concentrare gli sforzi verso il potenziamento del settore agricolo e di quello dei servizi alle imprese (ad esempio orientando gli insegnamenti verso le peculiarità produttive del territorio).

Per quanto riguarda il tema della ricerca esistente o in corso di progettazione, si segnala che entro i primi mesi del 2007, raccogliendo l'eredità della industria Aglione, una grande agro-industria ora quasi del tutto scomparsa, sta nascendo un parco tecnologico dedicato appunto all'agro-alimentare. Questa iniziativa dovrebbe avvalersi soprattutto del contributo dell'ex-Cassa di risparmio di Cuneo, ora Banca e fondazione lombarda, che è una delle principali finanziatrici di molti interventi e iniziative degli enti locali del territorio, ma anche del rinnovato attivismo dell'ASCUM, apparentemente animata da un maggior spirito cooperativo rispetto ad altre componenti imprenditoriali (soprattutto dopo l'apertura di un grande centro commerciale – Auchan).

Passando all'analisi specifica dei rischi e delle debolezze da tener presente e su cui intervenire, alcuni osservatori sottolineano che senza dubbio i servizi pubblici presenti hanno bisogno di una riorganizzazione e di un ripensamento, anche se la biblioteca comunale è forse tra le migliori e più fornite del Piemonte. I problemi maggiori segnalati sono connessi, come noto, alla difficile accessibilità sia stradale che ferroviaria.

Come si accennava, l'ambiente culturale rappresenta una componente fondamentale di un qualunque percorso formativo, e quello cuneese non viene percepito dagli interlocutori locali come particolarmente vivace, ma si sta cercando di attivare politiche culturali diverse dal passato. La nascita di un centro culturale e di alcune associazioni private che arricchiscono l'offerta culturale

²³ Gli interventi sono descritti nella relazione di accompagnamento al programma di sviluppo dell'area cuneese, disponibile on line sul sito del comune di Cuneo www.comune.cuneo.it.

presente rappresentano un primo passo. Il teatro funziona e attira molti giovani, il cinema è presente e si sta rilanciando e di grande successo è la manifestazione che si tiene annualmente a novembre, dedicata al mondo editoriale (Scrittori in città). La vita serale è ancora difficile da animare in misura soddisfacente, ma il tentativo legato al piano strategico potrebbe puntare nella direzione di uno sforzo congiunto di tutti gli attori presenti sul territorio.

Va infine ricordato come si stia cercando di attivare una nuova collaborazione con l'ateneo del Piemonte Orientale, con iniziative che coinvolgono il Master in Sviluppo Locale di Alessandria, a partire dal Piano strategico, per arrivare all'organizzazione di alcuni seminari studio dedicati al tema della pubblica amministrazione.

4. Il caso dell'Università del Piemonte Orientale

Come abbiamo accennato, l'ipotesi caldeggiata dall'allora Osservatorio nazionale nel DOC 1/97, prevedeva un'articolazione universitaria del Piemonte a "rete di sedi". Questa ipotesi non fu seguita e si scelse, invece, di costituire un nuovo ateneo, che tuttavia, almeno attualmente, non configura ancora del tutto le sue sedi come poli specializzati e quindi omogenei per orientamento disciplinare. Ad esempio, come fa notare il Comitato nazionale anche nei documenti più recenti, la distribuzione delle iniziative didattiche avrebbe potuto utilmente sfruttare economie di scala e di specializzazione, raggruppando un polo scientifico (Scienze M.F.N. ora collocata ad Alessandria, e Farmacia e Medicina collocate a Novara) e un polo socio-economico-giuridico (Economia, ora a Novara e Giurisprudenza e Scienze Politiche ora a Alessandria).

L'offerta formativa nel '99-'00 si articolava in: 3 facoltà dislocate ad ALESSANDRIA (Giurisprudenza, Scienze Politiche e Scienze M.F.N.); 3 facoltà dislocate a NOVARA (Economia, Farmacia e Medicina e Chirurgia); 1 facoltà a VERCELLI (Lettere e Filosofia).

Nel rapporto (cfr DOC 1/2002) si rileva come non siano stati attivati, benché previsti dal decreto istitutivo, diversi corsi di Laurea: quelli offerti attualmente sono schematizzati nella tab. 4.

Quindi, rispetto alle attività principali, concentrate chiaramente ad Alessandria, Novara e Vercelli, sono presenti anche delle funzioni secondarie (solo didattiche) articolate tra Alba, Biella, Verbania, Asti e Casale Monferrato.

Nell'ambito dell'esperienza realizzata con l'istituzione dell'Università del Piemonte Orientale, si è dedicato uno spazio specifico all'analisi del caso di Novara, che rappresenta un caso compiuto di creazione di un nuovo nucleo universitario con corsi completi in alcune aree didattiche (area sanitaria, scientifica e socio-economica).

Il Polo di Novara: quale prospettiva futura?

In provincia di Novara esiste una tradizione produttiva storica di rilievo nel settore chimico. I poli ancora presenti e operanti, seppur con qualche difficoltà, sono principalmente due, quello di Novara-Sant'Agabio e quello di San Martino di Trecate, mentre le altre aziende del settore sono distribuite sul territorio. Le maggiori attività chimiche della provincia si riassumono nella sintesi di prodotti per la chimica di base, farmaceutica, della cosmesi e della preparazione di pitture e vernici. E' pure presente, in maniera piuttosto estesa, la lavorazione della gomma e dei polimeri per ottenere manufatti. L'attività petrolchimica della provincia è quasi totalmente concentrata nel polo di S. Martino di Trecate, prevalentemente legata alla presenza di una importante raffineria.

Sia a partire dalle informazioni ricavate dai siti internet istituzionali, che attraverso i colloqui con attori chiave del territorio, si apprende che il rilancio e l'investimento del Polo tecnologico ex ISML nel Centro di ricerca progettato da Renzo Piano rappresenta un'assunzione di responsabilità molto sentita dalle amministrazioni locali (soprattutto provinciale, considerato l'impegno in tale ambito della Fondazione Novara Sviluppo). Nella struttura trovano posto Laboratori di ricerca privati e

Tab. 4 Università del Piemonte Orientale: l'attuale offerta formativa

SEDE	AREA	FACOLTÀ
VERCELLI	Area Umanistica	Scienze della Comunicazione
		Lettere e Lingue straniere
		Scienze dei beni culturali
		Filosofia
		Lingua e cultura italiana
		Lingue, letterature e Civiltà dell'Europa e delle Americhe
		Filosofia
ALESSANDRIA	Area scientifica e tecnologica	Biologia
		Fisica
		Informatica -
		Scienze ambientali e Gestione del territorio
		Matematica e Applicazioni
		Scienze Biologiche applicate
		Fisica
		Informatica dei sistemi avanzati e di rete
		Chimica applicata
		Chimica e Scienza dei Materiali
	Area sanitaria	Medicina e professioni sanitarie, infermieristiche e professione sanitaria ostetrica
	Area socioeconomica e giuridica	Scienze giuridiche
		Scienze dei servizi giuridici
		Economia e politiche pubbliche
		Studi europei
		Giurisprudenza
		Scienze politiche, economiche e sociali
		Metodi per l'analisi e la valutazione dei fenomeni sociali complessi
NOVARA	Area sanitaria	Medicina e professioni sanitarie, infermieristiche e professione sanitaria ostetrica
	Area scientifica e tecnologica	Farmacia
		Biotecnologie
		Chimica e Scienza dei Materiali
		Scienze dei servizi giuridici
		Scienze geografiche
		Biotecnologie mediche e farmaceutiche
	Area socioeconomica	Scienze economico aziendali
		Scienze dell'economia e della gestione aziendale
ALBA BRA	Area sanitaria	Medicina e professioni sanitarie, infermieristiche e professione sanitaria ostetrica
BIELLA		Medicina e professioni sanitarie, infermieristiche e professione sanitaria ostetrica
VERBANIA		Medicina e professioni sanitarie, infermieristiche e professione sanitaria ostetrica
ASTI		Scienze politiche, economiche e sociali
CASALE MONFERRATO	Area socioeconomica	Scienze dell'economia e della gestione aziendale

Fonte: elaborazione IRES sulla base delle informazioni ricavate dal sito internet www.offf.miur.it e dai siti delle Università

laboratori dell'Università, nei settori dei nuovi materiali, della chimica farmaceutica e delle biotecnologie, facendo del complesso di via Bovio un vero e proprio incubatore di idee destinato a divenire un Parco Tecnologico. Proprio attraverso la realizzazione del Parco tecnologico si punta a rafforzare quella identità produttiva specializzata oggi molto debole.

Riguardo alla costruzione del Parco tecnologico, che raccoglierà soprattutto l'eredità dell'Istituto Donegani e di Alomina (specializzata in metalli leggeri), alcuni esponenti locali hanno precisato che il progetto è previsto, ad esempio anche dal Piano regolatore del Comune di Novara, ma rimane da definire il nodo cruciale degli investitori: "a parole siamo tutti d'accordo, ma si capirà veramente il destino del Parco quando si dovrà passare ai fatti".

Tutti i soggetti intervistati hanno dichiarato di vedere nella realizzazione del parco tecnologico, un volano per lo sviluppo e il potenziamento della presenza e del ruolo dell'Università: la fiducia è molto alta: si ritiene che realizzare una specializzazione tecnologica legata ad un humus tradizionale, soprattutto in presenza di una Università volta a queste discipline, contribuirà a creare un polo territoriale di eccellenza. In effetti il carattere diversificato dell'economia novarese rende difficile la formazione di una domanda definita nei confronti della didattica e della ricerca offerte dall'Università, e spiega in parte l'importanza degli sforzi di focalizzazione in atto. Tra l'altro, lo sviluppo di una specializzazione accademica definita potrebbe funzionare come attrattore di studenti di qualità, con ricadute virtuose anche per la semplice presenza sul territorio: in effetti, ad oggi, il bacino di provenienza degli iscritti è prevalentemente di prossimità, anche se esteso alle province circostanti, e non attiva una presenza residenziale nella città.

Accanto a questo importante investimento nella ricerca, un altro grande progetto legato al rilancio e valorizzazione della presenza universitaria a Novara riguarda la realizzazione di una nuova struttura di accoglienza e di servizi vari, destinati al mondo accademico.

Con la realizzazione del nuovo Campus, che sorgerà nell'area dell'ex caserma Perrone dove è già presente la Facoltà di Economia e Commercio, Novara intende posizionarsi a pieno titolo quale città universitaria. Il Campus nascerà grazie alla collaborazione fra il Comune di Novara, l'Università del Piemonte Orientale "Avogadro", la Fondazione Cariplo, la Regione Piemonte e la Provincia di Novara, e sarà strutturato sul modello anglosassone, con strutture di accoglienza, aree didattiche e moderne dotazioni tecnologiche, un'ampia mensa, una biblioteca e aree dedicate ad attività extrascolastiche. Anche la rassegna stampa locale evidenzia come l'attenzione delle autorità locali per il mondo universitario sia molto elevata:

"Una vera e propria cittadella dello studio che andrà a completare l'area della Perrone che rimane da ristrutturare e che consentirà a Novara di diventare una città non più solo a misura d'uomo ma anche a misura di studente" ha dichiarato il Sindaco Massimo Giordano. (...) "Quello che è sempre stato solo un progetto sulla carta ora finalmente si sta concretizzando. Il mio auspicio è quello di vedere sorgere presto il nuovo Campus destinato a diventare non solo un centro di studio e cultura ma anche un luogo di aggregazione per tanti giovani".

Peraltro il "Patto per lo sviluppo del territorio" sottoscritto nel luglio 2005 dagli enti locali (Provincia e Comune di Novara), dalle componenti sociali e produttive del territorio e dall'Università sottolinea al primo punto che "l'istruzione universitaria ha una funzione di volano dello sviluppo" per il territorio, e che l'evoluzione del sistema produttivo locale "deve essere realizzata sinergicamente, attraverso la collaborazione dei poteri locali, delle forze sociali, delle strutture formative e dell'Università".

Come è articolato il Polo di Novara?

A giudizio degli attori locali interpellati l'offerta universitaria delle Facoltà di Economia, Medicina, Farmacia e Servizi Sociali corrisponde bene alle esigenze del territorio, vi si realizza cioè uno scambio proficuo tra territorio e Università. Questo vale soprattutto per le facoltà di Medicina e Economia, un po' meno per le professionalità e le competenze legate al mondo dei servizi sociali.

Quest'ultimo ambito infatti si caratterizza, almeno ora, per una grande sofferenza. Ha i tipici tratti di una esperienza in esaurimento (non è stato più attivato il 1 anno). La facoltà di Economia presente a Novara è sicuramente orientata quasi esclusivamente alla didattica; Medicina, Farmacia, sono maggiormente orientate alla ricerca (si pensi alla clinica medica, o alla ricerca biotecnologica).

La dotazione di personale è giudicata scarsa da alcuni interlocutori; una classe di docenti "locali" si sta formando, ma oggi sono ancora in maggior parte pendolari e questo è percepito diffusamente come un punto di debolezza.

Le strutture fisiche – aule e laboratori – vengono rappresentate come un punto di forza. I servizi specifici presenti sono offerti dagli studenti direttamente (si vedano, ad esempio, i numerosi fenomeni di associazionismo studentesco), ed altri (soprattutto quelli esterni, ad es. EDISU) sono in corso di programmazione.

Sicuramente il contesto culturale locale non appare particolarmente forte e caratterizzato. La rete delle biblioteche pubbliche è debole, così come anche scarsa è definita la presenza di associazioni culturali. Le stesse manifestazioni o eventi di un certo rilievo non sono frequenti e anche la mobilità potrebbe essere migliorata.

Novara ha l'ambizione di diventare sempre più un polo culturale, capace di attrarre popolazione studentesca da aree non contigue, anche se per il momento attinge iscritti da un bacino di breve raggio (va però sottolineato che due immatricolati su cinque vengono dalla provincia di Milano). Le due sfide che frequentemente vengono citate, accanto alla valorizzazione del Parco tecnologico, riguardano anche la costituzione del polo medico, che dovrebbe diventare il secondo polo medico tecnologico del Piemonte²⁵ e la specializzazione nel settore del turismo.

Per quando riguarda il tema del clima culturale della città, Novara patisce il fatto di essere una città di studenti locali e pendolari e di docenti solo pendolari, con alcuni problemi di trasporto, su cui la Provincia sta pensando di intervenire. Alcuni intervistati ritengono che migliorando la rete dei servizi esistenti il ruolo di Novara come città "di passaggio" dovrebbe mutare favorevolmente.

Il ruolo finora svolto dagli enti locali viene giudicato di grande rilevanza, insieme a quello alle fondazioni bancarie (queste ultime, soprattutto per il contributo finanziario). A riprova del grande attivismo che sta contrassegnando l'atteggiamento degli enti locali, sono state segnalate molte iniziative nuove in fase di realizzazione: convenzioni per stage, tirocini, iniziative a favore dell'integrazione degli immigrati, convenzioni con la camera di commercio per lo stanziamento di borse di studio per laureati. In effetti è stato un punto di svolta il passaggio delle facoltà da sedi decentrate dell'Università di Torino a Università autonoma: i gruppi dirigenti locali hanno sensibilmente accresciuto il loro interesse per la questione, investendovi risorse finanziarie e progettualità.

I legami con l'impresa sono in crescita: non solo offerta stage, ma anche creazione di incubatori per nuove imprese e trasferimento tecnologico, contributo alla formazione continua (Master), attraverso la richiesta di corsi e professionalità specifiche. Si segnala a questo proposito che la Regione fornisce dei contributi per la conclusione di contratti di apprendistato tra imprese che partecipano a Master e studenti-partecipanti.

Le imprese fanno poca ricerca: soprattutto a causa della loro dimensione medio-piccola non riuscirebbero a sostenerne i costi. Potrebbe essere maggiore l'interesse della grande industria, che però oggi vive un momento di difficoltà. Le imprese (soprattutto quelle di Novara, medio-piccole e spesso a conduzione familiare), così come sottolineato da alcuni interlocutori, hanno solo la possibilità di manifestare la loro disponibilità a sperimentare iniziative di trasferimento tecnologico.

²⁵ La facoltà di Medicina e Chirurgia ad oggi è localizzata presso l'ospedale Bellini: di grande interesse è la vicenda legata alla realizzazione del nuovo polo ospedaliero proprio a partire da questa struttura. Su questo punto è molto forte il dialogo con la Regione soprattutto in vista della definizione del nuovo Piano Sanitario Regionale.

La natura dei rapporti (tra impresa e Università) è principalmente informale, quindi tutte le collaborazioni realizzate derivano da forti rapporti personali esistenti.

Alcuni esperti segnalano che un ruolo cruciale per migliorare le reti esistenti tra Università e mondo delle imprese (ma anche degli enti locali presenti), potrebbe essere svolto dalla figura del “manager didattico”, che però nel caso dell’UPO al momento non è presente.

La logica comunque che accompagnerà i progetti futuri, infine, questo è il giudizio unanime raccolto, sarà quella di orientarsi verso una maggiore specializzazione, e di puntare sul ruolo propulsivo dell’Università in quanto sintesi tra i mondi del lavoro, della ricerca e della cultura per una ridefinizione della mission strategica del territorio novarese.

Prime evidenze

Lo sviluppo dell’Università ha contribuito a rafforzare e radicare l’identità di un territorio, il Piemonte Orientale, che prima non manifestava un profilo unitario riconoscibile, offrendogli un perno per l’autoriconoscimento. Questa nuova identità potrebbe conoscere sviluppi positivi, in quanto la fascia longitudinale che va dall’alessandrino al novarese e al verbanico presenta alcune problematiche condivise, quali l’inserimento sui grandi corridoi di comunicazione, o la prossimità al grande baricentro dalla megalopoli padana, o ancora le caratteristiche di una “terra di mezzo” soggetta alla forza attrattiva esercitata dalle metropoli adiacenti.

Questa identità è per il momento solo potenziale: attende infrastrutture e progetti condivisi. Si pensi ad esempio alla mancanza di un collegamento urbano tra Novara e Vercelli, o al possibile coordinamento tra le vocazioni logistiche di Novara e Alessandria.

Il buon rapporto esistente tra numero di docenti e numero di studenti è a vantaggio della qualità didattica dell’ateneo del Piemonte Orientale: sono valori migliori di quelli che si registrano a Milano o Torino, e sicuramente rientrano tra i vantaggi legati allo scarso congestionamento. La piccola dimensione dell’ateneo consente anche una maggior cura a specifiche soluzioni funzionali realizzate in sinergia con il mondo del lavoro, per cui l’U.P.O., ha assunto con molta forza l’impegno a garantire esperienze professionalizzanti, come gli stage, a tutti gli studenti.

A Novara si è cominciato a perseguire la creazione di specializzazioni attrattive in tematiche universitarie meno battute e in certo modo connesse al territorio, come la promozione e gestione del turismo. Ci si pone l’impegno di rafforzare le attività di ricerca, anche per qualificare la stessa funzione formativa. L’obiettivo è quello di attrarre iscritti “stanziali”, e a questo fine ci si sforza di migliorare i servizi a disposizione degli studenti, con la realizzazione del campus nella Caserma Perrone, che nascendo nel centro storico della città potrebbe contribuire a rianimare il clima culturale locale: un tema molto avvertito dalle autorità locali, e oggetto di impegno progettuale da parte del Comune e di associazioni di studenti e consorzi che operano sul territorio.

5. Il Politecnico di Torino

Il progetto di decongestionamento del Politecnico di Torino (oggetto delle analisi valutative contenute nel documento DOC 13/99 predisposto dall’Osservatorio per la valutazione del sistema universitario) rientra in un complessivo e più ampio disegno di sviluppo e miglioramento della gestione delle aree di Ingegneria e Architettura. Si pensi che il primo progetto di raddoppio del Politecnico è del 1987. Seppure modificato in diversi momenti, il disegno strategico complessivo rimane chiaro.

L’obiettivo di migliorare e garantire standard elevati di offerta universitaria, distribuiti in maniera omogenea sul territorio regionale, avrebbe dovuto essere perseguito, anche in questo caso, attraverso la creazione di poli didattici decentrati, mentre l’attività di ricerca scientifica si sarebbe mantenuta a Torino, in una sede così decongestionata (è utile ricordare che il problema legato al congestionamento del Politecnico è riferito all’alto numero di studenti e docenti della

Facoltà di Ingegneria) che avrebbe beneficiato del contemporaneo ampliamento a favore dell'area delle ex officine ferroviarie, tra via Boggio e corso Castelfidardo.

Al termine del primo quadriennio di attuazione delle iniziative previste nel progetto del 1999, il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario ha predisposto un documento di analisi sui risultati conseguiti, soprattutto con riferimento al processo di decongestionamento in atto. Il quadro di riferimento che segue sintetizza l'attuale assetto istituzionale del Politecnico (a.a '04-'05) è ricostruito a partire dal paragrafo 5 del DOC 1/05 citato in bibliografia. L'Ateneo si articola in sei facoltà (4 di Ingegneria e 2 di Architettura), dislocate sul territorio regionale. La sede storica del Castello del Valentino a Torino, ospita la sede principale di Architettura, mentre la sede di corso Duca degli Abruzzi è principalmente destinata ad Ingegneria. Negli anni sono state destinate al Politecnico, sempre a Torino, in aggiunta alla sede storica ormai ampliata, anche alcuni spazi al Lingotto e in corso Francia.

Tab. 5 Politecnico di Torino: sedi decentrate nate nell'ultimo decennio

SEDE	CORSO	CLASSE (FACOLTÀ)
VERCELLI	Ingegneria Civile, Elettronica, Meccanica, Informatica e Energetica	Ingegneria industriale, Ingegneria civile ed ambientale, Ingegneria dell'informazione, Ingegneria dell'informazione, Ingegneria energetica e nucleare
MONDOVÌ	Architettura (Ambiente e Paesaggio)	Architettura
	Ingegneria civile per la gestione delle acque , Ingegneria elettronica, Ingegneria telematica, Ingegneria meccanica, Architettura per il progetto, Ingegneria elettronica, Ingegneria telematica	Scienze Dell'Architettura e dell'Ingegneria Edile, Ingegneria civile e ambientale, Ingegneria dell'informazione, Ingegneria industriale
ALESSANDRIA	Ingegneria delle materie plastiche ; Ingegneria elettrica; Ingegneria meccanica	Ingegneria Industriale
AOSTA	Ingegneria dell'informazione	Ingegneria dell'Informazione
BIELLA	Ingegneria tessile	Ingegneria industriale
IVREA	Ingegneria informatica e Ingegneria Meccatronica , Ingegneria delle comunicazioni (ad esaurimento)	Ingegneria dell'Informazione

A Torino sono presenti tutti i corsi e le facoltà (Ingegneria Industriale, Scienze Dell'Architettura e dell'Ingegneria Edile, Ingegneria Civile e Ambientale, Ingegneria dell'Informazione, Ingegneria Civile, Ingegneria Elettronica, Ingegneria Energetica e Nucleare, Ingegneria Meccanica, Architettura e Ingegneria Edile) ad eccezione dei corsi evidenziati in grassetto, presenti solo nelle sedi riferite. Si segnala, inoltre, che è stato attivato a Bolzano un corso di Ingegneria logistica e della produzione, appartenente alla IV Facoltà di Ingegneria, che ha altri corsi localizzati tutti a Torino.

Nel corso del processo di decentramento si è affacciato anche l'obiettivo di creare poli di ricerca specializzati, dislocati sul territorio a seconda delle peculiari caratteristiche e vocazioni del territorio stesso. In effetti la specializzazione è stata tentata a livello di didattica, istituendo corsi e facoltà che seguano le vocazioni produttive del territorio, come Ingegneria delle materie plastiche ad Alessandria oppure Ingegneria dell'informatica ad Ivrea, o ancora specializzazioni legate al tessile a Biella, ma tuttora mancano indicazioni affidabili sulla funzionalità effettiva di questi tentativi, mentre è diffusa la percezione che un vero apporto innovativo alle economie locali richieda l'innescare delle funzioni di ricerca, se sostenibile in termini di massa critica e sinergie di rete. Permane dunque un ruolo dominante del polo torinese.

Gli attuali progetti di riorganizzazione del Politecnico offrono uno sbocco organico a questo percorso evolutivo. Il Rettore Francesco Profumo, in occasione di un recente incontro dedicato ai

temi dello sviluppo di Torino²⁶, ha delineato un quadro prospettico costituito da una “cittadella politecnica” costruita ampliando l’attuale sede centrale del Politecnico, “come attrattore di importanti investimenti in ricerca da parte delle grandi aziende, come polo di trasferimento tecnologico verso il sistema delle piccole e medie imprese, come soggetto in grado di offrire servizi al territorio, come centro di aggregazione sociale e studentesca e di riqualificazione urbana”; a cui si affiancherà una rete regionale fondata “sulla creazione di poli decentrati fortemente specializzati e caratterizzati da una stretta integrazione con il tessuto sociale, economico e industriale in cui opereranno”. “Attraverso il modello dei poli decentrati, il Politecnico si propone di offrire al territorio la massima visibilità sulle proprie attività, assicurandosi nel contempo una prospettiva privilegiata sulle diverse realtà sociali, economiche e industriali che compongono il territorio piemontese: l’area in cui operare, infatti, non può più essere un’area ristretta, deve essere sempre più un’area vasta”. Sempre più l’Università sarà chiamata a fornire, oltre alle sue funzioni classiche della formazione e della didattica, nuovi apporti sul terreno del trasferimento tecnologico e dei servizi al territorio, articolando la sua presenza “nelle numerose e diverse dimensioni in cui la contiguità tra sistema accademico e industriale si traduce in trasferimento di conoscenze, tecnologie, valori, modelli di comportamento e di governo: la formazione universitaria di secondo e terzo livello, la formazione continua, lo scambio reciproco di formazione fra università e impresa, i laboratori condivisi, la mobilità università/impresa dei ricercatori e dei dottorandi (elemento essenziale per il trasferimento di conoscenza), la presenza di grandi laboratori privati di ricerca nello spazio fisico delle università”.

Per quanto riguarda la dislocazione urbana degli insediamenti, il progetto intende sostituire all’attuale dispersione in 14 sedi, che determina spese di gestione e di funzionamento insostenibili, una grande aggregazione in tre sole sedi: il Castello del Valentino, con funzioni di rappresentanza, anche a disposizione della città, quindi la cittadella politecnica, la terza costituita da vasti spazi che consentano di crescere oltre la dimensione attuale dell’ateneo.

Una simile prospettiva offrirebbe soluzione ai problemi di consolidamento funzionale e strategico delle sedi decentrate, prevedendo fra l’altro un’interazione strategica fra i tre atenei regionali, che grazie alla complementarietà e non sovrapposizione delle specializzazioni esprimono un basso livello di conflittualità e rivalità interna e possono operare come un vero sistema universitario regionale. Sulla base di simili orientamenti potrebbero trovare congruenza e regia condivisa i casi di quelle città che ospitano sedi di diversi atenei, come il polo di Vercelli (segnalato dal rapporto DOC 1/05 del comitato nazionale per l’università), essendo presente non solo la seconda Facoltà di Ingegneria, ma anche significativa funzione dell’Università del Piemonte Orientale “deve trovare una propria vocazione universitaria che non sia (soltanto) un decongestionamento delle sedi torinesi”.

6. Domanda e offerta di formazione universitaria nel territorio piemontese: un’analisi geografica

Nonostante i dubbi sollevati a proposito dell’esperienza della decentralizzazione universitaria, sarebbe sbagliato concludere con un giudizio liquidatorio. Un riesame critico del fenomeno dovrebbe portare all’elaborazione di quelle scelte di specializzazione e di quelle strategie di rete che solo tardivamente e non ovunque si è cominciato a sperimentare. Infatti appare ragionevole pensare che l’accresciuta accessibilità alla scolarizzazione elevata consentita dalla diffusione delle sedi universitarie abbia rimosso qualche ostacolo alla domanda di formazione proveniente dalle province extratorinesi, contribuendo a colmare un gap formativo di cui il Piemonte ancora non si è del tutto liberato.

²⁶ Si veda l’intervento citato, riportato negli Atti del Convegno “Una trasformazione in atto: prospettive sullo sviluppo economico dell’area metropolitana di Torino”, tenutosi al Politecnico di Torino il 19 novembre 2005, disponibile sul sito internet: www.torino-internazionale.org

In effetti, delle dodici regioni del centro-nord Italia, al 2001 il Piemonte si situava ancora al nono posto per incidenza di laureati nella classe 24-29 anni, quella immediatamente a ridosso della fascia di frequenza universitaria (tab. 5). Un evidente fattore di debolezza, ma accompagnato da evidenti segnali di recupero: lo scarto negativo rispetto alla regione più favorita era infatti contenuto al 2,3% (situandosi al 12% contro il 14,3% della Liguria), mentre risultava assai più ampio per la fascia di età di 10 anni superiore, dove il 10,6% della nostra regione era superato di 4,7% dall'incidenza di laureati nella regione laziale).

Tab. 4 Incidenza di laureati sulla popolazione residente in alcune regioni italiane, al Censimento 2001

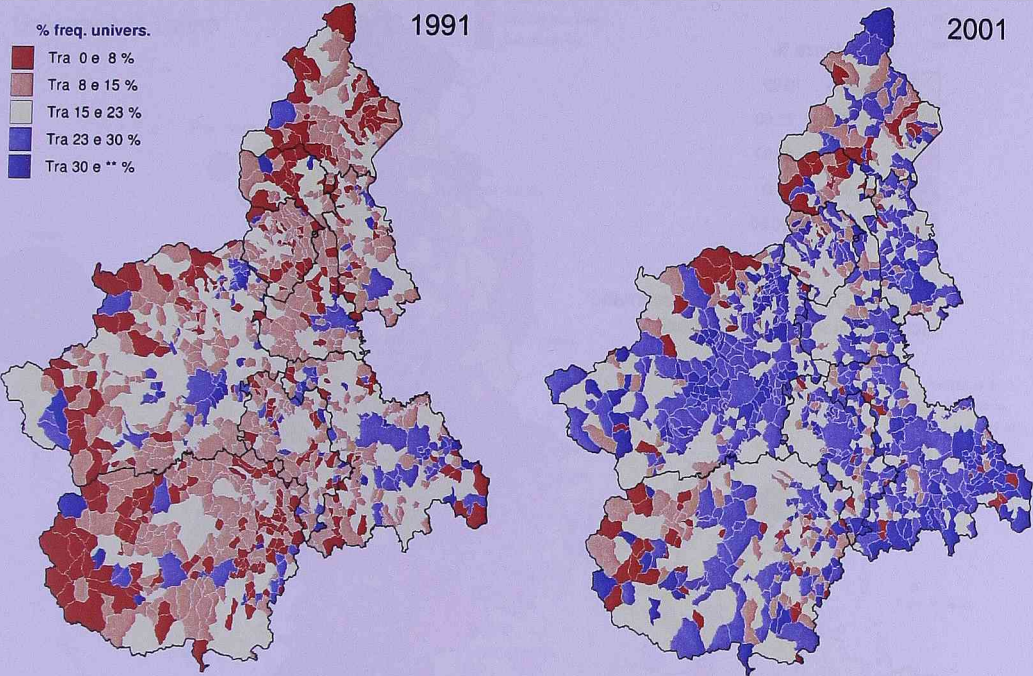
	% di laureati al 2001			svantaggio rispetto alla regione leader		
	Classe di età			Classe di età		
	25-29	30-34	35-39	25-29	30-34	35-39
Piemonte	12,0	12,8	10,6	-2,3	-3,9	-4,7
Valle d'Aosta	11,5	11,8	10,5	-2,8	-4,8	-4,9
Lombardia	13,1	14,3	12,0	-1,2	-2,3	-3,3
Trentino-Alto Adige	12,1	12,6	10,2	-2,1	-4,0	-5,1
Veneto	11,1	11,7	9,6	-3,2	-4,9	-5,7
Friuli-Venezia Giulia	12,3	14,0	11,5	-2,0	-2,6	-3,8
Liguria	14,3	15,6	12,8	0,0	-1,1	-2,5
Emilia-Romagna	13,7	14,7	12,1	-0,6	-2,0	-3,2
Toscana	10,7	13,3	11,5	-3,6	-3,4	-3,9
Umbria	12,9	15,5	12,5	-1,4	-1,2	-2,8
Marche	12,4	14,1	11,5	-1,9	-2,6	-3,9
Lazio	13,0	16,6	15,3	-1,3	0,0	0,0
Campania	9,4	11,6	10,6	-4,9	-5,1	-4,8
Regione leader nella classe di età	Liguria	Lazio	Lazio			

Fonte: elaborazione su dati Istat, Censimento della popolazione 2001

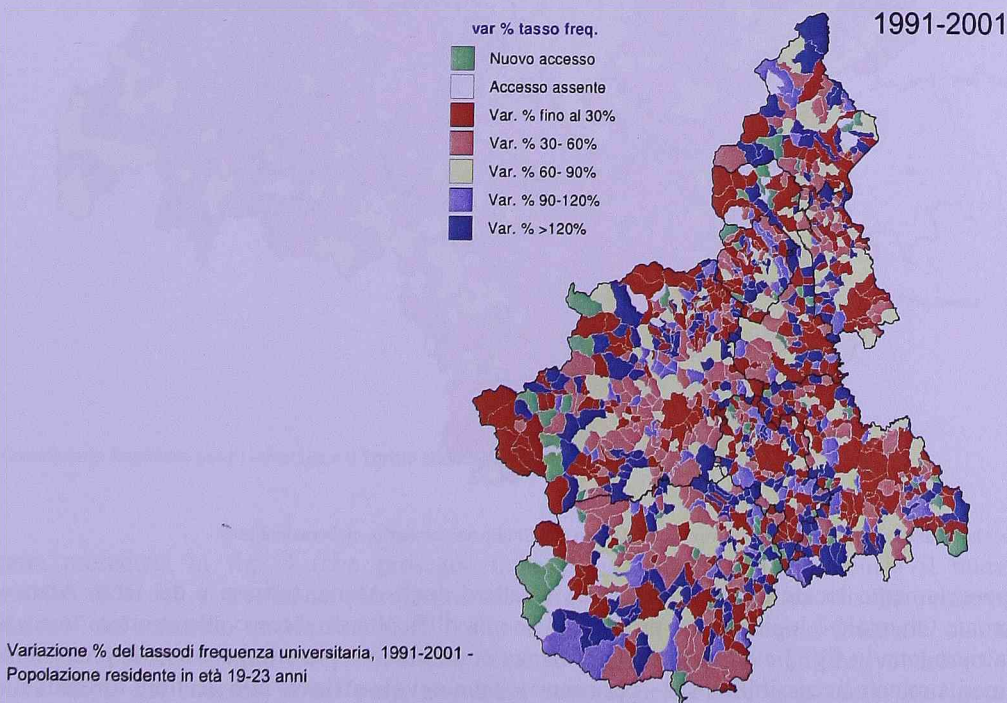
Un'analisi dettagliata dei flussi residenza-sede didattica per la popolazione universitaria per l'anno accademico in corso è consentita dalle informazioni raccolte dalle segreterie universitarie e organizzate – come già detto – dall'Osservatorio Regionale per l'Università (vedi nota 19, nel presente capitolo). Nelle pagine che seguono vengono dunque presentate alcune rappresentazioni cartografiche relative al fenomeno della mobilità universitaria che interessa – in entrata e in uscita – il territorio piemontese e le sue parti. Esse illustrano come la decentralizzazione dell'offerta formativa regionale – sia con l'apertura di sedi didattiche dei due Atenei torinesi in varie città piemontesi, sia con il varo dell'Università del Piemonte Orientale – abbia intercettato una notevole domanda latente, contribuendo all'aumento dei tassi di frequenza universitaria in una regione ancora troppo debole sotto il profilo dei livelli di istruzione, e abbia arginato in misura evidente l'effetto attrattivo esercitato dagli Atenei delle regioni limitrofe sulle province adiacenti.

Per cominciare, le informazioni offerte dai Censimenti della popolazione ci dicono che la frequenza universitaria dei giovani sia al 1991 sia al 2001 risulta influenzata in misura significativa dall'accessibilità del comune di residenza. Tuttavia nel corso del decennio l'incremento maggiore si è prodotto nelle aree meno accessibili, segnalando un processo di convergenza (fig. 1).

Fig. 1 Tassi di frequenza universitaria nei comuni piemontesi, popolazione residente in età 19-23 anni – 1991-2001



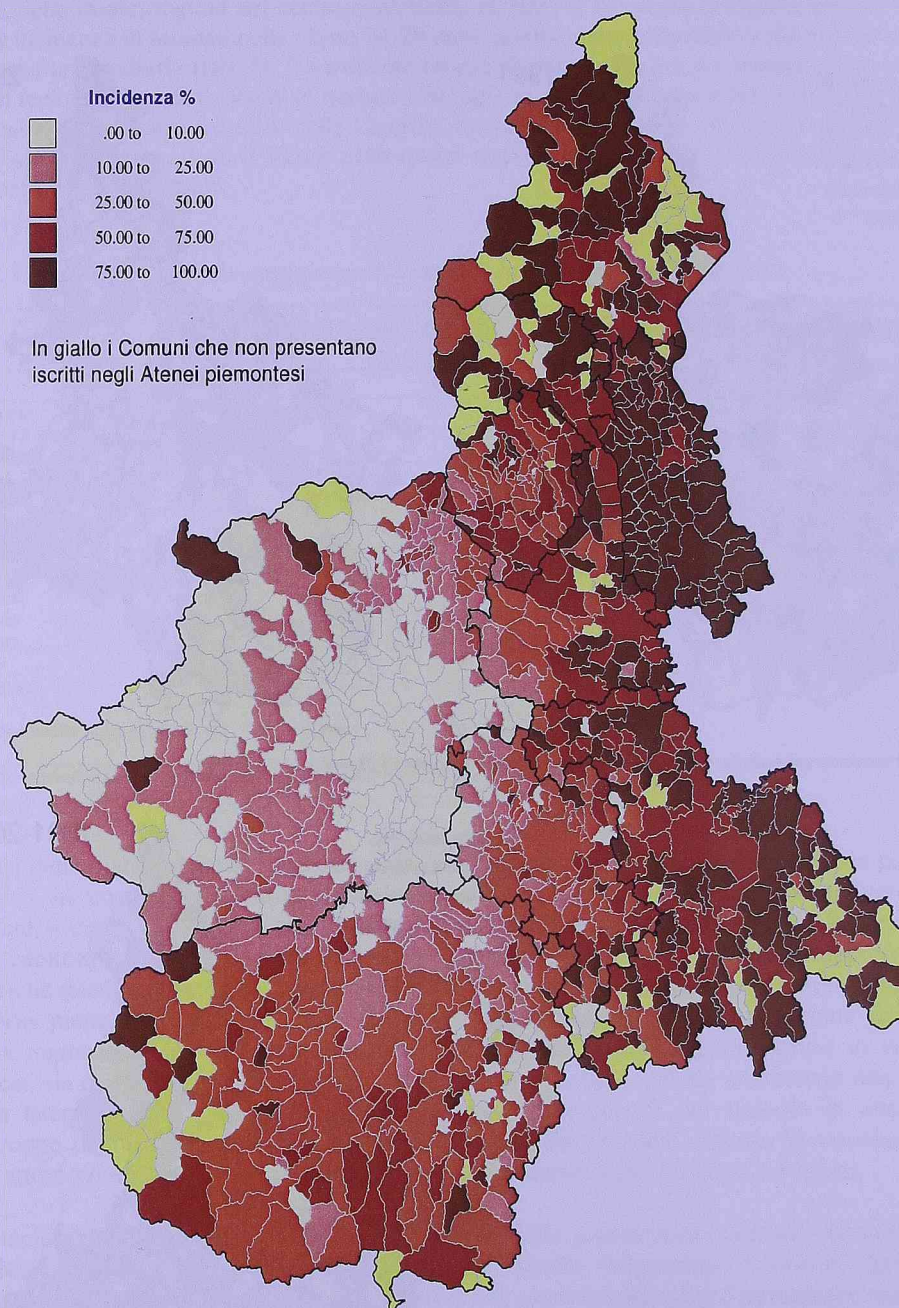
Tasso di frequenza universitaria, 1991-2001 - Popolazione residente in età 19-23 anni



Variazione % del tassodi frequenza universitaria, 1991-2001 - Popolazione residente in età 19-23 anni

Fonte: Istat, Censimenti della popolazione, elaborazioni Ires

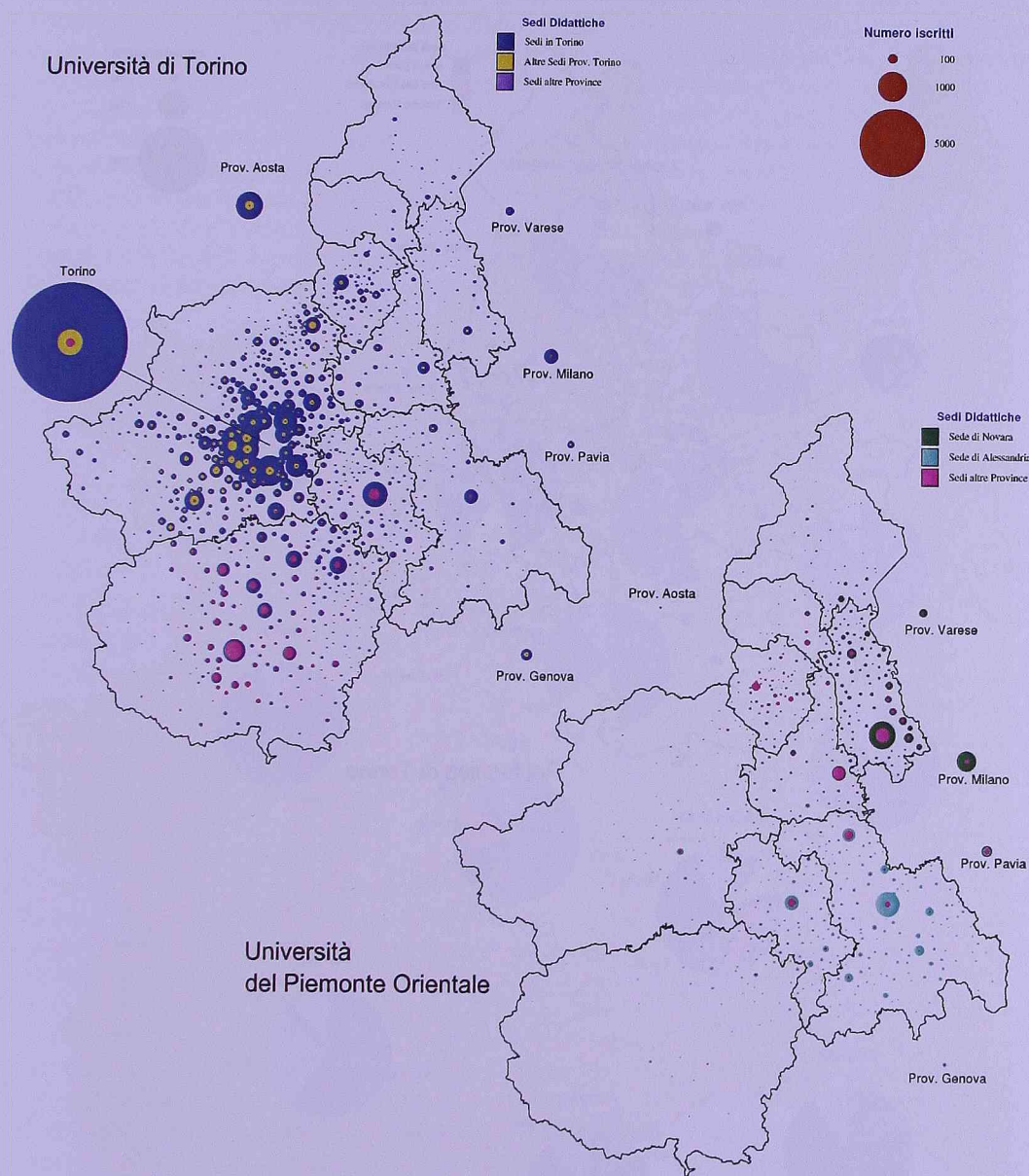
Fig. 2 Iscritti agli Atenei piemontesi, a.a. 2005-2006. Incidenza % degli studenti che frequentano sedi extratorinesi



Fonte: Osservatorio Regionale per l'Università e il Diritto allo Studio universitario, elaborazioni IRES

L'apprezzamento locale del decentramento didattico degli Atenei torinesi e del terzo Ateneo del Piemonte Orientale è logicamente proporzionale alla difficoltà di accesso alle strutture torinesi. La carta riprodotta in fig. 2 evidenzia sia la presenza di un vincolo più stringente per le aree montano-collinari a minore accessibilità, sia – per contro – un notevole afflusso alle strutture formative locali anche in poli urbani come Alessandria o Novara dai quali l'accesso a Torino non è certo problematico.

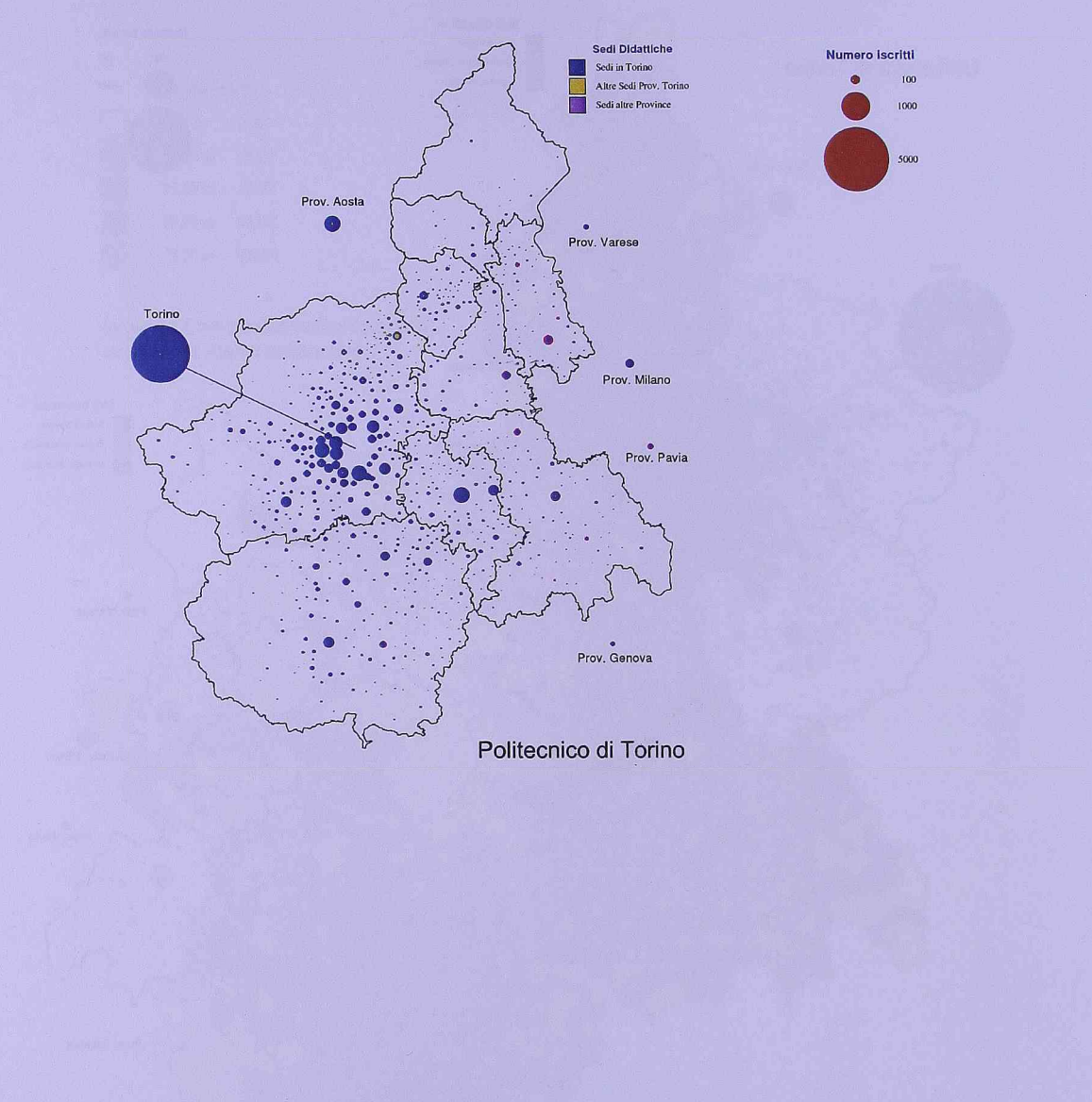
Fig. 3 Iscritti agli Atenei piemontesi, per comune di residenza



Fonte: Osservatorio Regionale per l'Università e il Diritto allo Studio universitario, elaborazioni IRES

La carta presentata in fig. 3 (che prosegue nella pagina successiva), evidenzia il numero complessivo di iscritti ai tre Atenei piemontesi nel corrente anno accademico. Risulta evidente la "spartizione" del territorio tra Università di Torino e Università del Piemonte Orientale, con una fascia di sovrapposizione sull'asse Asti-Biella. Emerge inoltre il peso significativo dell'offerta formativa locale nel cuneese, come pure, in misura minore, nel settore ovest della provincia di Torino. Non trascurabile, infine, appare la domanda di formazione universitaria intercettata dall'Università del Piemonte Orientale sul territorio lombardo.

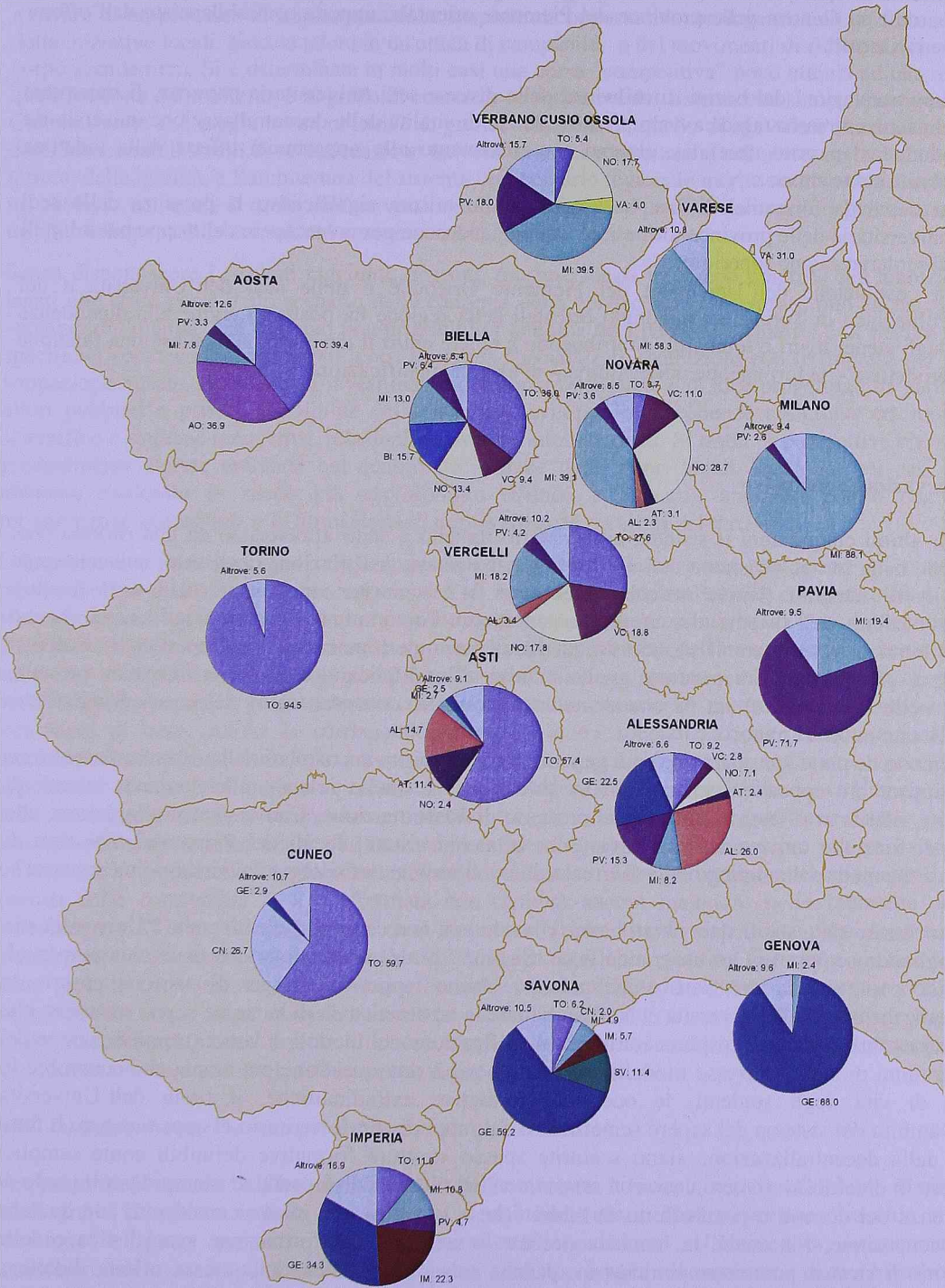
Fig. 3 (segue) Iscritti agli Atenei piemontesi, per comune di residenza



Fonte: Osservatorio Regionale per l'Università e il Diritto allo Studio universitario, elaborazioni IRES

Il Politecnico di Torino presenta indici di decentramento analoghi a quelli dell'Università di Torino, ma distribuiti sull'intero territorio regionale (comprese quindi le province orientali), quindi con una presenza leggermente inferiore nelle singole realtà provinciali.

Fig. 4 Immatricolazioni universitarie degli studenti residenti nelle province del Nord-Ovest, suddivise per provincia di localizzazione delle sedi universitarie, anno accademico 2003- '04



Fonte: Istat, Miur, Comitato nazionale per la valutazione, elaborazioni IRES

La Fig. 4 evidenzia - per così dire - la spartizione del “mercato” dei nuovi iscritti residenti in ciascuna provincia, tra le diverse sedi universitarie. Si osservi l’autocontenimento del bacino torinese, ancor più netto di quello milanese, e – per altro verso – la forte gravitazione sulle sedi lombarde e su Genova delle province del Piemonte orientale, appena controbilanciato dall’offerta formativa locale.

Le rappresentazioni dei bacini di influenza delle diverse sedi universitarie permette di trarre due conclusioni, entrambe tali da avvalorare un giudizio di vitalità della decentralizzazione universitaria introdotta nel passato decennio, almeno con riferimento alle opportunità offerte dalla didattica distribuita sul territorio:

- la domanda formativa diffusa ha apprezzato in misura significativa la presenza delle sedi universitarie nelle province torinesi, avvantaggiandosene per un recupero dei troppo bassi livelli di scolarizzazione superiore;
- la costituzione dell’Università del Piemonte Orientale e delle sedi dell’Università e del Politecnico di Torino nei quadranti orientali della regione ha posto un argine alla dipendenza dagli atenei liguri e lombardi, contribuendo a tenere entro il territorio piemontese una funzione produttiva – la formazione universitaria – di elevata qualificazione.

Osservazioni conclusive

Negli ultimi cinque anni il sistema universitario italiano è stato attraversato da una riforma che, almeno nella forma, possiamo definire profonda. La nuova articolazione degli studi universitari su più livelli integrati (lauree articolate nel noto 3+2 e master universitari di I e II livello), l’introduzione del sistema dei crediti e soprattutto l’autonomia didattica degli atenei, hanno contribuito a trasformare il mondo accademico; ma – perlomeno ad una superficiale analisi – l’effetto che colpisce è soprattutto quello relativo al moltiplicarsi dell’offerta formativa presente oggi nelle Università e alla nascita di nuove Università, consorzi tra le stesse e sedi didattiche localizzate in centri minori.

Lasciando da parte considerazioni più generali circa lo spirito e i risultati della riforma, l’aspetto su cui appare più opportuno soffermarsi in questa sede è quello relativo alle domande iniziali di analisi, riferite ai riflessi territoriali del processo di trasformazione. Con la decentralizzazione, che tipo di funzione universitaria si è trasferita in alcuni sistemi locali del Piemonte? Che tipo di diffusione metropolitana/regionale si è realizzata nell’ambito del sistema universitario piemontese?

Molto spesso gli esperti intervistati hanno rilevato con una certa perplessità come l’Università stia somigliando sempre più ad un grande liceo. Si tratta di un’osservazione che rispecchia autorevoli analisi, come quella del Censis che nel suo ultimo rapporto pone in discussione proprio la “licealizzazione” dell’Università²⁷. Nell’ambito della nostra visuale di indagine si può osservare che questa evoluzione non è sospinta solo dalla modificazione dei moduli didattici (semplificazione dei programmi di studio, diverse modalità di esame), ma è una questione più ampia che coinvolge lo stile di vita degli studenti, le occasioni formative extradidattiche, il ruolo dell’Università nell’ambito del sistema del sapere scientifico e nei rapporti con il territorio di appartenenza. Il fatto che dalla decentralizzazione siano scaturite spesso strutture formative definibili come semplici “sportelli didattici” – in certi casi, con servizi non del tutto soddisfacenti, ad esempio per il grado di presenza dei docenti o per l’offerta di biblioteche – non può non essere considerato con qualche preoccupazione. Ma anche la mancata decentralizzazione della formazione specialistica e delle attività di ricerca può avere limitato in qualche misura la qualità della stessa offerta didattica, oltretutto il riverbero innovativo sul territorio circostante.

²⁷ Censis, 39° Rapporto sulla situazione sociale del paese, 2005, FrancoAngeli.

Competizione versus cooperazione: quali evidenze per le Università?

L'ambizioso disegno di "Università in rete" concepito negli anni '80 è stato ben presto abbandonato a favore di un processo di implementazione sospinto da opportunità contingenti, con un forte peso delle iniziative locali, giocate talora in un'ottica di campanile, o dei movimenti di ridislocazione del corpo accademico. Si è determinata in molti casi una corsa "competitiva" poco attenta ad una reale qualificazione della offerta, e al grado di coerenza complessiva del sistema che si stava costruendo. Ciononostante si è raggiunto un obiettivo di grande importanza, quello di agevolare l'innalzamento degli inaccettabili livelli di scolarizzazione universitaria dei piemontesi. Però molto resta da fare sul terreno della qualità, e l'architettura del sistema universitario regionale merita un attento riesame, in un contesto nel quale il ruolo dell'università nelle strategie competitive dei territori può assumere un rilievo impensabile solo alcuni anni or sono.

Senza disconoscere i risultati raggiunti, possono essere messi in campo obiettivi più ambiziosi, legati alle sfide poste dallo scenario dell'economia della conoscenza. Decentrare può anche avere vantaggi di "qualità", ad esempio produrre miglior sintonia tra i percorsi formativi e di ricerca e le specificità socioeconomiche locali: corsi di laurea specializzati, interazioni con le imprese per una formazione mirata, incentivo all'investimento di risorse finanziarie e di idee progettuali da parte di attori pubblici e privati, flessibilità delle strutture, sviluppo di eccellenze congiunte tra mondo scientifico e imprese innovative, relazioni innovative internazionali. Si tratta di prospettive che solo gradualmente stanno entrando nel quadro decisionale degli attori locali. Tuttavia, nei casi che abbiamo esplorato in modo più approfondito (Cuneo e Novara), abbiamo potuto cogliere un'attenzione accresciuta e la formazione di nuove alleanze tra attori del territorio.

L'importante è superare ogni ottica angustamente localistica: le risorse endogene dei territori producono crescita solo se sanno relazionarsi al quadro internazionale della competizione e alle sfide che esso impone. Se alcuni anni or sono poteva sembrare proponibile un'idea di "facoltà di distretto" in grado di accompagnare le imprese locali nei sentieri dell'innovazione incrementale attraverso un trasferimento tecnologico di profilo minimale, oggi questa sembra una strada che non porta lontano, perché i paesi a basso costo dei fattori mostrano di controllare ampiamente le tecnologie di base. Anche la corrispondenza settoriale tra specializzazioni produttive locali e specializzazioni disciplinari delle università non appare più una garanzia sufficiente, perché le opportunità economiche mutano e perché le innovazioni richiedono sempre più spesso l'ibridazione delle tecnologie. Alcune testimonianze raccolte tra gli osservatori più qualificati hanno posto bruscamente sotto i nostri occhi l'asprezza delle sfide: la competizione è sempre più tra i sistemi universitari e innovativi. La globalizzazione economica – molto percettibile nei suoi effetti sui mercati delle commodity – si è affermata con rapidità ancora maggiore nelle fabbriche della conoscenza, e l'Università italiana ha visto aumentare il suo ritardo rispetto ai paesi leader. Gli Atenei piemontesi percepiscono chiaramente l'esigenza di allearsi per fare sistema e giocare sulla scena globale come un soggetto unitario, aprendo vigorosamente il sistema piemontese dell'alta formazione in senso internazionale (attraendo giovani e puntando a eccellenti risultati di ricerca attraverso partnership con l'estero). Ciò non comporta necessariamente l'inversione del processo di decentralizzazione, ma certo richiede un suo ridisegno strutturale.

Quali interazioni con il tessuto produttivo locale e il territorio?

Il rapporto tra il mondo dell'industria e quello dell'università è forse la vera nota dolente di questi ultimi anni. Il mondo industriale, secondo alcuni intervistati, appare sempre "vecchio e in recessione e poco propenso alla ricerca e all'innovazione", l'Università, storicamente autoreferenziale e poco aperta ha cercato in questi anni di produrre innovazione e di cambiare rotta, seppur con limiti e difetti. Rimangono due mondi che non parlano o hanno difficoltà a confrontarsi.

Come alcuni autori sottolineano²⁸, l'intero sistema delle imprese italiane si caratterizza non solo per l'elevata presenza di piccole e medie imprese, che manifestano una scarsa attitudine verso la R&S, ma anche per la bassa specializzazione tecnologica. In molti casi i sistemi locali e i distretti industriali hanno evidenziato una debolezza nella costruzione di relazioni territoriali tra imprese e attori della ricerca. È forse per l'insuccesso di esperienze precedenti che talvolta il mondo imprenditoriale esprime scarso interesse per la ricerca di strategie comuni tra università e sistema produttivo, al di là di una pur innovativa disponibilità ad organizzare in modo ricorrente stage per laureandi o per studenti di master.

In realtà, l'affacciarsi dell'economia della conoscenza e l'upgrading competitivo delle economie emergenti introducono un cambiamento profondo nel rapporto tra imprese e mondo della ricerca: per schematizzare al massimo il concetto, nelle economie avanzate la competizione si sposterà progressivamente dalla fabbricazione manifatturiera – arricchita in varia misura dall'incorporazione del fattore conoscenza – ad una gara condotta direttamente sul terreno della produzione di conoscenza, che vedrà come attori primari le istituzioni universitarie, il mondo della ricerca, le imprese capaci di misurarsi sulle frontiere dell'innovazione (nanotecnologie, chimica dei materiali, ecc.), con un approccio multidisciplinare. Del resto si può ricordare che già il rinnovamento della meccanica piemontese nella parte finale del secolo scorso è avvenuto sul campo della tecnologia elettronica, più che sulle competenze di settore: in futuro non sarà facile giovare di tecnologie acquistate sul mercato, ormai accessibili tranquillamente anche alle economie in via di sviluppo.

Queste riflessioni hanno evidenti conseguenze sul piano dell'organizzazione territoriale del Piemonte, e al ruolo ricoperto in tale contesto dal polo metropolitano. Alla decentralizzazione universitaria spinta dalle esigenze di decongestionamento o dalla mobilitazione localistica dovrebbe subentrare un riassetto strategico orientato alla costruzione di un sistema multipolare di specializzazioni tecnologiche e formative, ciascuna di esse capace di proiezione internazionale e di attrattività di capitale umano e finanziario. In questo quadro un ruolo chiave viene riconsegnato al sistema metropolitano torinese, anch'esso strutturato su un disegno multipolare. L'Università e il Politecnico di Torino si stanno riorganizzando non a caso per distretti di specializzazione: la cittadella politecnica, il polo automotive del Lingotto, il polo scientifico dell'Università a Grugliasco, il polo umanistico articolato tra Palazzo Nuovo e l'area ex Italgas, la cittadella della salute nel contesto delle sedi già localizzate nel settore sudoccidentale dell'area metropolitana, rappresentano altrettanti nodi di un sistema della conoscenza in via di costruzione, sul quale non solo Torino, ma indirettamente tutta la regione, scommette il proprio futuro economico e sociale.

Efficienza ed efficacia

Un ultimo sintetico richiamo va fatto in riferimento al tema della sostenibilità finanziaria delle iniziative decentralizzate, un nodo cruciale in una fase di risorse scarse. Di frequente le localizzazioni sono state decise e concordate sulla base di accordi di programma tra Comuni e Province. Il Ministero per l'Università e la Ricerca finanzia la didattica e poco altro attraverso il fondo ordinario. Il personale amministrativo in genere è stato messo a disposizione dagli enti locali, così come le strutture di accoglienza (tranne che nel caso di Alessandria, dove si tratta di personale dell'Università). In alcuni casi sono stati gli enti locali a sostenere i costi di mobilità dei docenti. Il quadro dovrebbe essere riesaminato sotto il profilo dell'efficienza organizzativa, dell'efficacia e della qualità del servizio, della verifica delle economie di scala, di scopo e di rete, anche valorizzando in modo intensivo le nuove tecnologie di comunicazione a distanza.

²⁸ Si veda, a tal proposito, il contributo dedicato alla disamina delle recenti politiche intraprese per la ricerca, l'innovazione e per lo sviluppo di forme di collaborazione tra il sistema di ricerca e le istituzioni scientifiche e di ricerca, a cura di R. Brancati, D. Mario, A. Silvani, *La dimensione territoriale nelle politiche per la ricerca in Rapporto Met 2005*, Le politiche per la competitività delle imprese, Meridiani libri e Donzelli editore, Roma.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Atti del Convegno “Una trasformazione in atto: prospettive sullo sviluppo economico dell’area metropolitana di Torino”, tenutosi al Politecnico di Torino il 19 novembre 2005, disponibile all’indirizzo internet: http://www.torino-internazionale.org/Page/t04/view_html?idp=3025
- Bagnasco A., (2004), “Città in cerca di Università. Le università regionali e il paradigma dello sviluppo locale”, in *Stato e Mercato*, n. 72.
- Boffo S., Calderini M., Gagliardi F., (2005) “Risorse e dinamiche del settore conoscenza scientifica e tecnologica”, in *Scenari per il sistema locale. Valutazioni sul piano strategico di Torino e sulle prospettive di sviluppo nell’area metropolitana*, Torino Internazionale, p. 144 ss.
- Brancati R., Mario D., Silvani A., (2005) “La dimensione territoriale nelle politiche per la ricerca” in *Rapporto Met 2005, Le politiche per la competitività delle imprese*, Meridiani libri e Donzelli editore, Roma.
- Censis e La Repubblica, “Università. La grande guida”, a.a. 2004-2005 e 2005-2006
- Censis, (2005), “39° Rapporto sulla situazione sociale del paese”, FrancoAngeli, Roma.
- Eau Vive, Comitato Giorgio Rota, (2005), *L’immagine del cambiamento, Sesto rapporto su Torino*
- Ministero dell’Università e della ricerca scientifica, Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, *Rapporto sulle iniziative di istituzione di nuove Università*, 1997 (DOC 1/97)
- Ministero dell’Università e della ricerca scientifica, Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, *Criteri per la graduale separazione degli atenei sovraffollati: note preliminari*, marzo 1997 (DOC 3/97)
- Ministero dell’Università e della ricerca scientifica, Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, *Criteri per la graduale separazione degli atenei sovraffollati: indicazioni dalle esperienze passate ed ipotesi di procedure per gli interventi futuri*, dicembre 1997 (DOC 9/97)
- Ministero dell’Università e della ricerca scientifica, Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, *Valutazione del progetto di decongestionamento dell’Università di Torino*, aprile 1999 (DOC 9/99)
- Ministero dell’Università e della ricerca scientifica, Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, *Valutazione del progetto di decongestionamento del Politecnico di Torino*, settembre 1999 (DOC 13/99)
- Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, *Verifica dei risultati conseguiti dall’Università degli studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro” al termine del primo biennio di attività*, febbraio 2002 (DOC 1/02)
- Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, *Verifica dei risultati dell’Università di Torino al termine del primo biennio di attuazione del progetto di decongestionamento*, settembre 2003 (DOC 14/03)
- Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, *La valutazione dei risultati del progetto di decongestionamento del Politecnico di Torino*, gennaio 2005 (DOC 1/05)
- Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, *Verifica dei risultati dell’Università di Torino al termine del secondo biennio di attuazione del progetto di decongestionamento*, marzo 2005 (DOC 7/05)
- Russo G. (a cura di), (2004), *Torino Milano 2010 Una ferrovia, due poli, una regione europea*, Parte II, OTTO editore, Torino, pag 31 e ss.

Cap. 2 Commercio e territorio nell'area metropolitana torinese

Introduzione

Anche se la letteratura relativa alle trasformazioni socioeconomiche e territoriali che accompagnano il passaggio dalla città fordista a quella postfordista si è più spesso soffermata su altri fattori, ben pochi fenomeni hanno avuto un impatto altrettanto profondo di quelli che riguardano gli effetti sulla città e sul territorio metropolitano della cosiddetta “modernizzazione” del settore commerciale. Le nuove modalità di organizzazione della vendita al dettaglio, infatti, stanno contribuendo ad una radicale modificazione tanto di modi di vita e stili di consumo, quanto della struttura spaziale delle aree metropolitane e delle gerarchie territoriali tra le sue parti. In particolare, esse stanno favorendo – sia pure attraverso relazioni sinergiche con molti altri elementi – un effettivo superamento delle forme di strutturazione del sistema delle centralità, tipico delle fasi precedenti, spingendo in direzione di schemi spaziali policentrici. Al tempo stesso, intervengono in misura significativa – anche in questo caso in cooperazione con altri fattori – a ridefinire le manifestazioni spaziali della marginalità e della segregazione di specifiche parti del territorio. In sostanza, dunque, il commercio ha una funzione tutt'altro che secondaria nel produrre quel fenomeno di “metropolizzazione” (Bassand, 2001) che rappresenta uno degli aspetti principali della dinamica territoriale delle società contemporanee.

Tale dinamica, d'altra parte, può essere osservata, sia pure con fondamentali distinzioni al variare dei contesti, tanto nei paesi a maggior livello di sviluppo, quanto in quelli emergenti. Mantenendo l'attenzione rivolta specificamente ai primi, possiamo constatare che, in essi, il processo di trasformazione del commercio ha subito un'accelerazione a partire dalla fine degli anni '70 ed ha avuto un ruolo di primo piano nella modificazione della base economica delle aree metropolitane e nel conseguente fenomeno della terziarizzazione, che si è accompagnato alla rapida perdita di rilevanza (quanto meno sul piano occupazionale) del settore industriale manifatturiero. Nelle interpretazioni di tale fenomeno, certamente, spesso hanno avuto una visibilità molto maggiore altri tipi di processi, come lo sviluppo della finanza (Sassen, 1994), dei servizi alle imprese, del terziario avanzato, dell'economia della conoscenza (Rullani, 2004), come pure tutti i processi legati al passaggio da una struttura areale del sistema socioeconomico ad una reticolare, dalla città dei luoghi alla metropoli dei flussi (Amin e Thrift, 2002).

Tuttavia, se si riflette con attenzione a tutti questi aspetti, è facile accorgersi che – quanto meno nella maggior parte di essi – è presente (come causa e/o come effetto) una componente direttamente o indirettamente connessa con le trasformazioni dell'attività commerciale. Nessuna città, infatti, può ridefinire il proprio modello di sviluppo in funzione di un ruolo di eccellenza nell'ambito finanziario o in quello della ricerca, nel settore high-tech ovvero in quello turistico senza che, a vari livelli, essa riorganizzi in modo adeguato il suo sistema di offerta commerciale.

Questo tipo di considerazioni, ovviamente, valgono in modo pertinente anche per l'Italia e, in particolare, per il Piemonte e per il suo fondamentale nodo metropolitano, quello torinese. Nel nostro paese (e nella nostra regione), peraltro, le dinamiche evolutive del commercio si sono mosse in modo con un'evidente ritardo rispetto a quelle verificatesi negli Stati Uniti o nei contesti centro-settentrionali dell'Europa. La modernizzazione del settore si è avviata soprattutto alla fine degli anni '80 ed ha subito un'accelerazione decisiva in modo particolare a partire dalla metà degli anni '90. A causa di ciò, i suoi effetti appaiono per molti aspetti ancora più dirompenti che in altri paesi, in quanto temporalmente concentrati.

Nelle prossime pagine, i fenomeni ora rapidamente accennati saranno presi in esame con maggior dettaglio, dapprima – nel paragrafo 1 – con riferimento a linee di tendenza comuni nelle metropoli dei paesi più sviluppati (e, in particolare, in Italia) e poi – nel paragrafo 2 – con riferimento alle dinamiche in atto nell'area metropolitana torinese.

1. Linee di tendenza nella trasformazione del settore commerciale

Nuovi formati commerciali e commercio “tradizionale”

In apparenza, la modernizzazione dell'attività distributiva in atto già a partire dal secondo dopoguerra, ma più evidente – come si è detto – negli ultimi due decenni del Novecento, ha assunto i caratteri di una sorta di “fordismo differito”, paradossalmente manifestatosi proprio quanto quel modello entrava in crisi nel settore economico in cui era sorto: la produzione industriale. In analogia con il fordismo che aveva caratterizzato il settore manifatturiero, il commercio infatti tende a riorganizzarsi in unità produttive più grandi, con un sempre più accentuato ricorso alle nuove tecnologie e con una copertura di aree di mercato anch'esse di maggiori dimensioni, grazie soprattutto all'accresciuta mobilità dei consumatori, resa possibile dalla sempre più ampia generalizzazione del possesso individuale dell'automobile. Quest'ultimo aspetto, in particolare, sembra evidenziare un anello di congiunzione tra il fordismo industriale e quello (supposto) del settore distributivo: il bene di consumo di massa che può essere considerato l'emblema stesso del modello fordista è proprio quello che ha un ruolo fondamentale nel consentire la riorganizzazione del commercio in forme moderne.

Le analogie, tuttavia, si arrestano qui: in realtà, le dinamiche commerciali degli ultimi tre decenni hanno luogo in un contesto decisamente connotato in senso postindustriale, per quanto concerne l'uso della forza-lavoro, la caratterizzazione della domanda (ad esempio, la sua articolazione in una pluralità di segmenti, la tendenza alla differenziazione dei modelli di consumo), la globalizzazione dei mercati.

Anche per quanto concerne le conseguenze spaziali del processo di modernizzazione, si può osservare che, mentre il fordismo in campo industriale ha favorito enormi processi di concentrazione urbana, le attuali trasformazioni del commercio hanno sinora incentivato, piuttosto, la disseminazione degli insediamenti anche al di là delle aree conurbate. Ciò dipende, innanzitutto, dalla distribuzione spaziale delle strutture di vendita: di questo specifico argomento si parlerà poco oltre, al punto 2.3.

Ora, invece, è bene concentrare l'attenzione soprattutto sulla evoluzione delle tipologie di strutture commerciali. Se è vero che il commercio moderno ha visto emergere l'importanza di strutture di dimensioni sempre più grandi (in analogia con quanto avveniva nella parte centrale del XX secolo per gli insediamenti industriali), è però anche vero che – pur proseguendo la tendenza ad una concentrazione finanziaria delle imprese commerciali in grandi entità multinazionali – molto rapidamente si sta attuando una diversificazione dimensionale e funzionale dei formati, per corrispondere ad esigenze sempre più diversificate della domanda.

Proprio questa moltiplicazione della tipologia delle strutture commerciali rappresenta l'aspetto più immediatamente percepibile dei processi in atto. Più frequentemente, l'attenzione è stata concentrata soprattutto sulla diffusione dei formati di grande taglia: ai tradizionali supermercati si sono venuti ad affiancare gli ipermercati e poi i centri commerciali che abbinano a grandi superfici di vendita alimentare grandi magazzini specializzati nel settore non alimentare, oltre che gallerie di esercizi di ridotte dimensioni, di frequente appartenenti a catene che operano attraverso il franchising. Parallelamente, si è verificato lo sviluppo di forme più specializzate di commercio che richiedono grandi superfici, come gli outlet che, in qualche misura, rappresentano una evoluzione dello spaccio aziendale, ma che – per le loro dimensioni – tendono a configurarsi come una sorta di parco tematico commerciale, che serve un bacino di taglia regionale o interregionale.

La diffusione territoriale di questo tipo di attività di vendita al dettaglio – per quanto spesso favorita dalle pubbliche amministrazioni locali per il loro impatto sperato sull'occupazione – è stata per lo più vista con preoccupazione dai pianificatori, per gli effetti negativi che essa può avere sulle forme di commercio di tipo “tradizionale”, vale a dire basate su piccole imprese commerciali (di carattere quasi sempre familiare) e su piccole superfici di vendita distribuite sul territorio in funzione della

distribuzione delle residenze. Benché la concorrenza dei grandi formati commerciali abbia effettivamente esercitato un'influenza negativa nei confronti delle forme più deboli e despecializzate di commercio tradizionale, specie nelle aree periferiche delle città, oggi è già possibile constatare come a tale concorrenza sia già seguita una reazione da parte delle piccole imprese commerciali, la cui offerta tende a coprire segmenti della domanda non soddisfatti dalla grande distribuzione. In particolare hanno dimostrato la loro perdurante competitività, i seguenti tipi di piccola impresa commerciale:

- gli esercizi ad elevata specializzazione e di alta qualità;
- le forme di commercio ambulante, specie organizzate in aree mercatali di grandi dimensioni;
- gli esercizi spazialmente concentrati, che hanno trovato forme di coordinamento (favorite spesso anche da iniziative delle pubbliche amministrazioni¹) tali da configurare la formazione di “centri commerciali naturali”.

Sarebbe tuttavia fuorviante presentare le forme di concorrenzialità presenti nel settore commerciale tipico delle aree metropolitane, identificandole soprattutto con l'alternativa tra la “modernità”, rappresentata dalle grandi superfici di vendita, e le forme “tradizionali” di commercio, identificate con le piccole superfici. In realtà, gran parte della competizione si svolge attualmente tra imprese commerciali di livello transnazionale o, quanto meno, nazionale, molte delle quali articolano la loro offerta su una varietà di formati, che si distinguono per la dimensione delle unità locali di vendita oltre che per la tipologia di utenti cui si rivolgono. Gran parte della concorrenza ha, dunque, un carattere oligopolistico, indipendentemente dalle taglie degli esercizi commerciali. D'altra parte, i competitori più temibili per la residua quota debole del commercio basato su imprese familiari e su esercizi di prossimità non è rappresentato tanto dai grandi centri, quanto dai piccoli formati (come le superette o i discount di piccola taglia) ovvero – per il settore non alimentare – dalle catene di negozi in franchising.

L'integrazione tra commercio e loisir

Oltre a ciò, un aspetto altrettanto importante – specie sotto il profilo sociale – delle trasformazioni in atto nel commercio al dettaglio è costituito da una sempre più palese tendenza alla integrazione tra l'attività commerciale e la variata tipologia di servizi destinati al *loisir* e all'uso del tempo libero, che, a loro volta, vengono ad assumere un ruolo di sempre maggiore rilievo nella base economica metropolitana. Gli elementi salienti di questo fenomeno possono essere specificati nel modo seguente.

- In primo luogo, l'attività di consumo tende sempre più a perdere i caratteri prevalentemente strumentali (che essa aveva acquisito soprattutto negli stili di vita prevalenti nei modelli fordisti di città), per divenire attività espressiva, con forti valenze relazionali, importanti soprattutto per alcune figure sociali. Sotto molti profili, il momento del consumo torna ad esaltare quegli aspetti ludici che, in realtà, lo avevano caratterizzato anche in passato (si pensi al ruolo delle fiere o dei

¹ I “centri commerciali naturali” sono forme di associazione e di coordinamento tra piccole imprese commerciali ed artigianali presenti in particolari aree della città. Esse hanno principalmente lo scopo di rafforzare e qualificare l'offerta “tradizionale” offrendo lo stesso tipo di servizi e di proposta di consumo che è reperibile nei centri commerciali “artificiali”, ovvero di quelli centrati su esercizi di grande taglia. Inoltre, l'associazione di più imprese in un “centro commerciale naturale” consente di promuovere un'immagine unitaria, legata al contesto urbano. In molti paesi europei e negli Stati Uniti si sono recentemente sviluppate politiche in questa direzione e lo stesso è avvenuto anche in molte regioni italiane. Nella legislazione regionale piemontese, i “centri commerciali naturali” sono già previsti dalla legge n. 57 dell'11 aprile 1995; inoltre, la Regione Piemonte ha operato nella direzione sopra indicata attraverso lo strumento dei Programmi di Qualificazione Urbana di cui all'art. 18 dei criteri di sviluppo commerciale attuativi della l.r. n. 28 del 1999. (Cfr. R. Vergnano: Centri commerciali naturali: chimera o realtà? nel sito http://www.open.to.it/news/3132005_8930.asp)

mercati settimanali nelle società rurali), ma che, nel più recente passato, appariva in contrasto con la rigida organizzazione dei tempi sociali propria delle società industriali. Tuttavia, questi fattori espressivi assumono oggi una forma nuova, che richiedono anche contesti spaziali e modalità di presentazione delle merci di carattere innovativo.

- Lo shopping, divenuto una forma di *loisir*, tende ad abbinarsi, come forma di uso del tempo, con una molteplicità di altre attività ricreative e culturali (fruizione di spettacoli, visita a mostre, esposizioni, frequentazione di bar e ristoranti, scommesse, uso di tecnologie per la comunicazione e la ricreazione, pratica sportiva, attività di fitness ecc.). Ciò favorisce lo sviluppo di nuovi complessi commerciali con la presenza tanto di funzioni commerciali, quanto di *loisir* e richiede strutture non solo funzionalmente più articolate, ma anche formalmente adatte a corrispondere a modalità di fruizione più complesse. Per queste ragioni, in molti casi, l'architettura dei centri commerciali sta oggi perdendo quel carattere di puro e semplice contenitore di attività, per essere adeguata a sottolineare particolari tematismi o a soddisfare peculiari attese dell'utenza.
- D'altra parte, se è vero che il consumo si carica sempre più di valenze ricreative, è anche vero che le stesse sedi di tradizionali funzioni di *loisir* o di cultura (come cinema, teatri, musei, stadi e strutture sportive) tendono ad ospitare al proprio interno esercizi commerciali; questo è motivato non solo dalle esigenze di redditività economica di queste funzioni, ma anche dalla mutata natura della soddisfazione legata alla fruizione delle attività in oggetto, per cui l'acquisto di particolari beni prolunga – per così dire – l'utilità associata alla fruizione di un servizio ricreativo. Un analogo incremento delle valenze commerciali si verifica anche per altre strutture, come i nodi dei sistemi di trasporto (stazioni, aeroporti), che, perdendo il loro ruolo strettamente monofunzionale, grazie alla possibilità di fare shopping acquistano a loro volta la funzione di luoghi di *loisir*.

A parte le funzioni ricreative e culturali, poi, si può osservare che anche altri tipi di funzioni sembrano essere adatte ad un abbinamento con l'attività commerciale, nelle sue forme attuali. I grandi centri commerciali, in particolare, in alcuni casi si dimostrano adatti ad ospitare anche funzioni di carattere pubblico, come, ad esempio, uffici postali, strutture amministrative decentrate, servizi sociosanitari. Anche le sedi direzionali di imprese, banche, assicurazioni possono avvantaggiarsi della vicinanza fisica con le attività commerciali.

In tal modo, dunque, il commercio sembra funzionare come una sorta di “tessuto connettivo” dell'organismo urbano: la sua presenza favorisce la connessione tra molti tipi di funzioni urbane e consente di creare sinergie che – come vedremo tra poco - stimolano la formazione di polarità metropolitane di diverso tipo.

La tendenza alla localizzazione periurbana delle nuove strutture commerciali

Dopo avere osservato alcune linee di trasformazione del settore distributivo, proviamo ora ad analizzare alcune delle fondamentali conseguenze che tale processo produce sul piano territoriale, mettendo in luce altresì alcune ricadute di natura sociale.

Come è noto (e come è stato formalizzato nei modelli analitici di tipo christalleriano e löschiano), lo schema localizzativo delle attività commerciali tradizionali segue sostanzialmente la distribuzione della domanda (e, dunque, della popolazione), definendo una struttura di bacini di utenza la cui ampiezza è, sostanzialmente, una funzione della rarità dei beni offerti. Specie per quanto riguarda i beni di prima necessità, tali bacini hanno un raggio notevolmente ridotto e presuppongono un'accessibilità pedonale dell'utente all'esercizio commerciale.

La localizzazione dei nuovi formati commerciali – pur variando, ovviamente, in base alla gamma più o meno ampia dei prodotti venduti e alla dimensione del punto di vendita – prevede comunque, in linea generale, bacini di utenza più ampi e, per gran parte dei formati, presuppone un'accessibilità non più principalmente pedonale ma, anzi, fondamentalmente basata sull'uso dei mezzi di trasporto individuali. Non a caso, l'introduzione dei formati di dimensione più ampia si

produce solo nel momento in cui la diffusione dell'auto è ormai capillare e riguarda la grande maggioranza dei gruppi sociali, compresi quelli di livello medio-basso. Inoltre, la localizzazione degli esercizi commerciali tiene conto anche di variabili di natura logistica (l'accessibilità rispetto ad un sistema di approvvigionamento delle merci anch'esso basato principalmente sul trasporto su gomma) e di fattori legati alla disponibilità di terreni a costo relativamente ridotto e di dimensione adeguate all'ampiezza della superficie da destinare alla vendita.

L'insieme di queste variabili ha portato a privilegiare (quanto meno per molte delle principali aree urbane italiane²) l'ubicazione extraurbana dei complessi commerciali di maggiori dimensione e, in particolare, a rendere economicamente vantaggiosa la localizzazione in zone ad elevata accessibilità in quanto connesse con la rete stradale principale e, soprattutto, con quella autostradale. Queste zone, infatti, presentano congiuntamente molti vantaggi: elevata accessibilità (sia da parte dei clienti che provengono dalla città compatta, sia di quelli provenienti dalle cinture esterne ad urbanizzazione diffusa), disponibilità di terreni edificabili a costi ridotti e, tendenzialmente, un atteggiamento favorevole delle pubbliche amministrazioni. Infatti, come già accennato in precedenza, la localizzazione di strutture commerciali – specie se di grandi dimensioni – è stata spesso vista con favore dalle amministrazioni locali, a causa degli effetti positivi attesi sul piano dell'occupazione, se non altro sotto il profilo quantitativo. Questo atteggiamento è particolarmente evidente nel caso dei centri periurbani delle cinture che vedono oggi diminuire il peso dell'occupazione industriale e che, a causa di ciò, sono in qualche misura costretti a perseguire modelli di sviluppo alternativi a quelli basati sulla produzione manifatturiera.

D'altra parte, dal punto di vista delle imprese commerciali, quanto meno nella fase iniziale del processo di modernizzazione in atto, la presenza dei fattori localizzativi sopra elencati è quasi sempre sufficiente per far scegliere una localizzazione, specie per quanto concerne i centri di grande dimensione. In tale fase, infatti, essendo ancora relativamente illimitata la disponibilità della domanda per questo tipo di attività, è sufficiente assicurare la presenza di un potenziale bacino di utenza sufficientemente ampio, cui sia garantita un'accessibilità automobilistica in tempi ragionevolmente ridotti e la possibilità di trovare parcheggio nell'intorno della superficie di vendita, per rendere conveniente la localizzazione di un centro, a prescindere da ogni altra considerazione di carattere territoriale.

Questa situazione tende a cambiare nel periodo più recente, almeno per quanto concerne aree metropolitane come quella torinese che, come si dirà in seguito, stanno avviandosi verso una condizione di relativa saturazione del mercato di questo tipo di strutture commerciali periurbane. Questa situazione, infatti, rende più acuta la concorrenza oligopolistica tra le imprese e le stimola ad una maggiore attenzione nelle politiche localizzative, oltre a rendere necessaria anche una più attenta gestione dei fattori di attrazione nei confronti della propria potenziale clientela, che può esprimersi, ad esempio, attraverso il tentativo di caratterizzare meglio l'offerta di ogni centro nei riguardi di quella dei concorrenti, di attuare politiche di fidelizzazione degli utenti ecc³.

² A riguardo delle tendenze localizzative dei formati della grande distribuzione nelle aree metropolitane italiane, occorre fare una distinzione tra le metropoli che fanno registrare una forte prevalenza di un modello periurbano e quelle che, viceversa, attribuiscono un ruolo fondamentale alle superficie di vendita urbane. Un modello diffusivo caratterizza soprattutto Napoli (ove il peso dei punti vendita della grande distribuzione ubicati nelle cinture equivale al 58% del totale), Milano, Bologna e, sia pure in minore misura, Torino. Viceversa, fanno registrare un carattere "urbano" gli insediamenti della grande distribuzione a Roma, Palermo, Genova (Stanghellini, 2004). Occorre, tuttavia, evidenziare l'importanza che la geografia fisica ed amministrativa hanno nell'influenzare queste tendenze "urbane": occorre ricordare, infatti, che a Roma il comune centrale occupa una superficie molto vasta e comprende anche borgate distanti dal centro, mentre Genova, per la sua collocazione, non possiede un hinterland pianeggiante, adatto ad un insediamento diffusivo.

³ L'idea secondo cui ci si sta avviando verso una progressiva saturazione della domanda rivolta a grandi strutture commerciali in aree metropolitane come quella torinese è stata espressa nel corso delle interviste. All'orizzonte, anzi, potrebbe affacciarsi anche nel caso italiano un problema ormai comune in paesi in cui lo sviluppo delle grandi strutture è avvenuto più precocemente (come gli U.S.A.): quello dell'obsolescenza delle strutture commerciali e della chiusura di spazi commerciali al loro interno, ovvero della loro totale dismissione (dead malls). L'interesse per questo tema, nel contesto nordamericano, è reso evidente dal numero di siti dedicati ad esso (si veda, ad esempio,

Tuttavia, le conseguenze dell'espansione dell'attività del commercio di grande scala nelle fasce periurbane sono ancora del tutto visibili sul territorio: le più rilevanti riguardano il profilo socio-urbanistico e quello della sostenibilità ambientale. In particolare, possiamo accennare ai seguenti aspetti:

- La rarefazione delle attività di piccolo dettaglio nei quartieri adiacenti ai grandi insediamenti suburbani può contribuire ad accrescere il carattere marginale di questi ultimi e, al loro interno, soprattutto delle figure più deboli. Infatti, mentre i nuovi modelli di consumo possono risultare favorevoli ad alcune figure sociali (soprattutto giovani e adulti dotati di mezzi di trasporto individuali), essi possono mettere in difficoltà altri soggetti (anziani, figure a bassa mobilità) la cui domanda risultava più agevolmente soddisfatta dalle forme di commercio basato su piccole unità di vendita, con una più capillare distribuzione degli esercizi nel tessuto residenziale.
- L'aumento del traffico sulle arterie che garantiscono accessibilità al centro commerciale tende a congestionare queste ultime, inducendo la necessità di un ulteriore potenziamento del sistema stradale. Questo fa sì che, se da un lato i vantaggi economici di una localizzazione in area ad alta accessibilità vengono internalizzati dalle imprese commerciali operanti in quel centro, i costi sociali vengono esternalizzati nei confronti della collettività.
- In ogni caso, poi, l'ulteriore spinta ad un modello insediativo dipendente dall'uso dell'auto comporta un carico ambientale non sostenibile, legato tanto agli sprechi energetici che derivano da una mobilità di raggio sempre più ampio, quanto dall'inquinamento ambientale che è prodotto da alti volumi di traffico concentrati in arterie già sovraccariche.
- A ciò si può aggiungere ancora che, nella maggior parte dei casi, l'inserimento delle nuove strutture commerciali è avvenuto in forme tali da produrre una scarsa integrazione urbanistica e paesaggistica con il territorio circostante. Specie negli insediamenti commerciali dei primi anni '90, infatti, è mancata totalmente l'attenzione per i caratteri formali degli edifici (del tutto analoghi, in sostanza, a capannoni industriali), mentre l'ampia superficie a parcheggio – che circonda il punto di vendita – tende a separare nettamente quest'ultimo dagli insediamenti urbani vicini. Questo tipo di struttura di vendita, dunque, si presenta come un insediamento autosufficiente ed indifferente al contesto, contribuendo a rafforzare quel senso di frammentazione che è già fortemente presente nelle aree periferiche delle grandi città e che è ancor più evidente nelle zone attraversate da grandi infrastrutture varie.

Le trasformazioni del commercio nella città compatta

Per diversi decenni, le tendenze alla modernizzazione del commercio presenti nella città compatta (vale a dire nelle parti centrali e semicentrali delle aree metropolitane, nonché nelle periferie consolidate) si sono manifestate soprattutto attraverso la localizzazione di formati commerciali di media taglia, principalmente di carattere non alimentare nelle zone più centrali e di carattere alimentare in quelle periferiche.

A partire dalla fine degli anni '80, tuttavia, la presenza di processi di deindustrializzazione nelle città centrali delle aree metropolitane ha reso disponibili per progetti di recupero ampie aree precedentemente occupate da attività produttive; ad esse si aggiungono poi altre aree svuotate dalle precedenti funzioni per effetto di interventi di riorganizzazione di tipo infrastrutturale, di trasformazioni nella rete ferroviaria e nel sistema logistico (ad esempio, aree precedentemente occupate da funzioni ferroviarie o portuali, da magazzini ecc.).

La collocazione geografica di tali spazi varia notevolmente da città a città; nel loro complesso, tuttavia, esse rappresentano una importante occasione per la realizzazione di nuovi insediamenti, in alcuni casi di vere e proprie nuove parti di città. Nei progetti di riuso di tali aree, quasi sempre il

<http://www.deadmalls.com/>) e dai concorsi di idee per la loro rifunzionalizzazione. Tra le grandi strutture che vengono giudicate obsolete, con riferimento all'area torinese, ci è stato segnalato l'ipermercato di c.so Montecucco. Il rilancio dei centro obsoleti implica un globale ridisegno della struttura commerciale (che implica tanto la riorganizzazione degli esercizi, quanto la ristrutturazione della sede fisica), ovvero un cambiamento nella destinazione d'uso.

commercio è presente ed in molti casi rappresenta addirittura la funzione dominante dei nuovi insediamenti o, comunque, una funzione di primo piano nel quadro di interventi polivalenti. In particolare, il riuso di aree ex industriali (o analoghe) consente di localizzare anche in parti della città relativamente prossime al centro formati commerciali di grande taglia, o addirittura centri integrati di commercio e *loisir*, di dimensioni paragonabili a quelli che si sono sviluppati nelle zone periurbane.

Ovviamente, essi presentano vantaggi e svantaggi insediativi differenti da questi ultimi e, soprattutto, offrono opportunità e rischi per molti aspetti più accentuati. Infatti, non possono usufruire di un'accessibilità automobilistica basata su arterie di carattere autostradale, ma debbono appoggiarsi alla normale viabilità urbana. Per contro, collocandosi in zone a più forte densità residenziale esse possono contare anche su una clientela che risiede nelle vicinanze dell'insediamento commerciale e che lo può raggiungere, oltre che con l'auto, anche con l'uso dei mezzi di trasporto collettivo urbano, a piedi o in bicicletta. Inoltre, il progetto stesso di rifunzionalizzazione di un'area ex industriale prevede, oltre alla realizzazione di un insediamento commerciale, anche la costruzione di nuove residenze e l'ubicazione di nuovi posti di lavoro, offrendo agli esercizi commerciali una potenziale clientela aggiuntiva a quella già presente nel quartiere.

Dal punto di vista socioeconomico e da quello urbanistico, poi, nel caso dell'inserimento di grandi formati commerciali in aree ex industriali interne alla città compatta (molto più che nel caso degli insediamenti periurbani) grande importanza assumono – nel determinare il segno degli effetti esercitati sulle aree circostanti – i caratteri qualitativi del progetto dell'area commerciale, sia sotto il profilo merceologico, sia per quanto concerne la qualità architettonica ed urbanistica. Per alcuni aspetti, infatti, il rischio di una crisi del commercio tradizionale nei quartieri limitrofi è ancora più evidente; tuttavia un adeguato bilanciamento dell'offerta merceologica ed un'attenta scelta localizzativa può non solo mitigare questi rischi, ma può addirittura creare l'occasione per lo sviluppo di nuove tipologie di esercizi di prossimità ad elevata specializzazione nei dintorni del centro, grazie ai flussi di utenti non solo locali che esso induce. Vi è inoltre da considerare che l'introduzione di nuove attività commerciali in zone industriali tende a generare delle polarità di interesse sovralocale (o addirittura metropolitano) in aree povere di servizi e, potenzialmente, è atta a ricucire parti di città precedentemente rese frammentarie dalla presenza di insediamenti produttivi non permeabili. Tuttavia, perché questa potenzialità sia effettivamente sfruttata occorre che la progettazione urbanistica dell'insediamento commerciale ne curi la contestualizzazione nei confronti del suo intorno, agevolando l'accessibilità pedonale e con i mezzi pubblici e generando nuovo spazio pubblico o, comunque, aperto ad una libera fruizione da parte del pubblico.

Qualora i nuovi centri commerciali urbani riproducessero semplicemente le caratteristiche presenti nei centri periurbani (specie in quelli di prima generazione), il loro effetto potrebbe essere solo quello di confermare la frammentazione insediativa dell'area circostante, aumentandone la congestione. Al contrario, come evidenziano processi positivi avviati in alcune città europee⁴, in determinate circostanze la presenza di insediamenti commerciali di grandi dimensioni può favorire il completamento di un disegno urbanistico, difficilmente ottenibile in altri modi.

Le trasformazioni in atto nella città compatta, tuttavia, non si limitano agli aspetti ora richiamati.

Un altro fenomeno di cui tenere conto, che interessa in particolari le parti centrali delle città storiche, è il processo di riqualificazione degli esercizi commerciali di ridotta dimensione, che si accompagna tanto al fenomeno della "gentrification", quanto all'accresciuta attrattività turistica e culturale di alcune aree. In tal modo, alcune zone centrali delle città tendono ad evolvere assumendo i caratteri di un distretto turistico, il cui interesse è, da un lato, determinato dalla valorizzazione di beni di interesse storico-culturale, ma, dall'altro lato, è anche una funzione delle attività commerciali presenti, purché queste ultime siano compatibili con le esigenze del target turistico dell'area stessa. Nelle città di maggiore dimensione, poi, è possibile che questa distrettualizzazione

⁴ Un caso emblematico, a tale riguardo, è quello offerto dalle politiche urbane a Barcellona, a partire dalla seconda metà degli anni '80. Si veda, a proposito di questo esempio, Infusino (2005).

si articola con ambiti che presentano diverse caratteristiche: ad esempio, le zone di interesse culturale e museale si avvalgono della complementarità con librerie, botteghe d'arte ecc., mentre altrove sorgono concentrazioni di ristoranti e di mercatini etnici, di negozi di souvenir e così via. Anche in questa tendenza sono impliciti dei rischi: in particolare quello di una caratterizzazione eccessivamente turistica di un'area, tale da trasformarla in una sorta di parco a tema e di indurre forme di conflittualità con la popolazione residente. Anche in questo caso, dunque, assume forte importanza la valenza qualitativa dei processi che producono le dinamiche ora evidenziate; solo in presenza di un'adeguata regia pubblica i rischi ora tratteggiati possono essere evitati e, viceversa, può essere favorita una commistione bilanciata tra i diversi tipi di "popolazioni metropolitane" (residenti, turisti, lavoratori pendolari, city users ecc.).

Commercio e nuove polarità metropolitane

Si è prima accennato ad una tendenza all'evoluzione delle aree metropolitane da una struttura monocentrica (basata su una semplice contrapposizione tra una polarità centrale e aree periferiche) in direzione di una struttura policentrica. Vediamo ora che cosa significa, più esattamente, questa tendenza e, in particolare, quale ruolo possa svolgere il commercio in questo scenario.

In primo luogo, occorre distinguere le attuali tendenze verso un policentrismo metropolitano da forme più tradizionali di articolazione gerarchica delle centralità, che sono tipiche anche dei modelli precedenti di città industriale e, per molti aspetti, sono proprie anche delle grandi città di epoca preindustriale. Tale articolazione gerarchica (cui già in precedenza si è alluso parlando di schemi di tipo christalleriano delle località centrali) prevede che, accanto ad un centro principale, dotato di servizi di rilevanza metropolitana, vi siano dei subcentri caratterizzati da una dotazione funzionale di livello inferiore, vale a dire privi delle funzioni di maggiore rarità. Tali subcentri, dunque, corrispondono a concentrazioni di servizi di importanza locale, destinati ad un'utenza residente nelle aree circostanti. In concreto, dunque, si tratta di poli la cui centralità si esercita nei confronti di uno specifico quartiere urbano, ovvero, per quanto riguarda le corone esterne delle aree metropolitane, di un particolare comune. Essi sono localizzati, per lo più, nelle zone di maggiore accessibilità del loro peculiare bacino di utenza, spesso corrispondenti ai nuclei "storici" di un quartiere o di una località inglobata in una conurbazione o, ancora, di un centro minore dell'area metropolitana. Per quanto riguarda l'offerta commerciale di tali subcentri, essa presenta una varietà molto minore rispetto a quella del centro principale, ma, comunque, non si limita unicamente a beni di uso quotidiano, come avviene per gli esercizi più capillarmente diffusi nel tessuto residenziale.

Nello scenario della città contemporanea, viceversa, pur non venendo del tutto meno la presenza di questi tipi di centralità secondarie, il policentrismo tende ad assumere tratti differenti: esso si esprime con la formazione di nuove polarità tendenzialmente distinte da quelle tradizionali e quasi sempre caratterizzate da una elevata specializzazione. Questi nuovi poli, dunque, contengono un'offerta di servizi di livello non solo locale, ma anzi, spesso, metropolitano, anche se solo relativamente ad alcuni tipi particolari di funzioni; ad esempio, di carattere commerciale e ricreativo, ma anche nel campo della formazione, della sanità, del turismo ecc. Pertanto, essi non possono semplicemente essere considerati gerarchicamente subordinati al centro principale, in quanto spesso contengono funzioni che neppure quest'ultimo possiede. Peraltro, lo sviluppo di queste nuove polarità specializzate favorisce, in qualche misura, una specializzazione dello stesso centro principale, pur mantenendo questo una gamma di funzioni che nessuna polarità alternativa comprende.

Per quanto riguarda la localizzazione di queste polarità, esse possono essere interne o esterne alla confluenza dell'intera area metropolitana. Per contro – come si è già accennato a riguardo dei grandi centri commerciali – queste polarità possono manifestare uno spiccato grado di indifferenza nei confronti del loro contesto immediato, relazionandosi piuttosto, a rete, con altre polarità ad esse complementari. Esse derivano, talora, da progetti integrati di valorizzazione di aree di nuova edificazione o di recupero di insediamenti produttivi dimessi; oppure si formano progressivamente

attorno ad una funzione di rilievo metropolitana decentrata, ad esempio, nodi del sistema dei trasporti, aeroporti, zone direzionali, complessi sportivi, poli turistici. Anche la presenza di un'offerta commerciale specializzata può essere la ragione primaria della formazione di una polarità; in ogni caso una consistente dotazione commerciale è necessaria perché questa possa assumere il ruolo di polarità "urbana" nel senso pieno del termine.

Nella successiva tabella 1 viene presentata una tipologia indicativa di possibili centralità presenti in un territorio metropolitano: in essa si tiene conto tanto delle polarità di nuovo tipo, quanto dei subcentri di carattere tradizionale; accanto a ciascun tipo viene indicata la natura dell'offerta commerciale che vi è insediata.

Tab. 1 Una tipologia di polarità commerciali metropolitane

Tipologia di contesti spaziali metropolitani	Tipologia di polarità	Tipi di esercizi commerciali
Aree centrali e semicentrali	Centralità tradizionale di carattere direzionale	Commercio specializzato, di lusso; supermercati non alimentari di media taglia
	Distretti culturali e turistici	Commercio specializzato, ristorazione, vendita prodotti di artigianato, strutture ricettive
	Zone gentrificate	Commercio specializzato; ristorazione e prodotti alimentari di elevata qualità
Aree periferiche della città compatta	Insedimenti polivalenti in zone ex industriali	Centri commerciali di media e grande taglia di tipo "urbano"
	Centralità tradizionali di quartiere	Concentrazioni di esercizi commerciali di livello medio; mercati ambulanti; supermercati e superette
Aree periurbane ad elevata accessibilità	Polarità commerciali e di loisir	Centri commerciali di tipo "suburbano", multisala, ristorazione
Aree metropolitane esterne ad urbanizzazione diffusa	Polarità commerciali e di loisir	Outlet, parchi tematici, centri commerciali

2. La modernizzazione del commercio nell'area torinese

Come si è già avuto modo di osservare, la grande trasformazione del settore commerciale, già avviatasi da molti decenni negli Stati Uniti e nei paesi dell'Europa centro-settentrionale, in Italia è giunta in ritardo ma, specie a partire dagli anni '90, si è verificata con ritmi accelerati. Proprio a causa di tale ritardo, non emerge con chiarezza un profilo "nazionale", che faccia emergere una modalità peculiare di diffusione delle strutture commerciali moderne: se è vero che a lungo il supermercato di medie dimensioni è stato il protagonista della trasformazione del settore distributivo, progressivamente sono stati importati da altri paesi diversi altri formati commerciali, dall'ipermercato, al soft ed hard discount, dall'outlet alle medie e grandi superfici specializzate, sino al grande centro commerciale (Davico, 2004). In particolare, i grandi centri commerciali hanno avuto un forte impulso di crescita negli anni più recenti: nel solo anno 2003, sono stati aperti a livello nazionali 39 centri con una superficie di vendita superiore ai 5.000 mq. Nonostante ciò, l'Italia si trova ancora in condizioni di sottodotazione rispetto alla media europea: infatti, la densità italiana a riguardo di questo tipo di superfici di vendita è di 126 mq per 1000 abitanti, contro i 169 della media nell'intero spazio dell'U.E.

In parallelo, per quanto riguarda il commercio basato sulla piccola e media impresa, occorre segnalare – come uno dei processi di trasformazione di carattere maggiormente innovativo – la continua crescita di importanza del *franchising*. In questo momento, infatti, operano nel nostro paese oltre 700 *franchisor* (vale a dire imprenditori che offrono contratti di affiliazione commerciale, mentre i *franchisee* (vale a dire i negozi affiliati) superano la cifra di 40.000. Nel

decennio 1993-2003, l'aumento complessivo dei *franchisor*, sempre su scala nazionale, è stato dell'81%, mentre nel periodo 1983-2003 quello dei *franchisee* ha raggiunto il 138% (Davico, 2004).

Di fronte a questi dati, che evidenziano l'ampiezza delle trasformazioni che il commercio in Italia ha fatto registrare a cavallo tra il XX e il XXI secolo, si deve tuttavia osservare che lo sviluppo del settore commerciale moderno non fa tuttora riscontrare un andamento omogeneo nelle diverse parti del paese. Il nord-est ed il nord-ovest, infatti, evidenziano un'incidenza maggiore dei nuovi formati rispetto al resto del paese; tuttavia, tra le regioni settentrionali, il Piemonte non si trova in una posizione particolarmente avanzata: mentre la Lombardia vede il 39,5% delle vendite avvenire attraverso la grande distribuzione, questo dato si ferma al 26,3% in Piemonte, un valore inferiore alla stessa media italiana (28,1%) (Stanghellini, 2004). Questo dato complessivo riguardante le ineguaglianze regionali, peraltro, dovrebbe essere ulteriormente articolato tenendo conto delle differenze tra i singoli formati. Così facendo, ad esempio, possiamo constatare che i supermercati sono maggiormente presenti soprattutto nelle regioni nordorientali del paese e nel Centro (mentre il Piemonte si trova, a riguardo, poco al di sotto della media nazionale), mentre gli ipermercati vedono un peso maggiore nelle regioni nord-occidentali (specie la Lombardia, ma anche il Piemonte).

La stessa provincia di Torino fa registrare una presenza della grande distribuzione leggermente inferiore a quello di altre aree metropolitane, come Milano, Napoli e Bologna. Ciò non di meno, nel periodo più recente, si è assistito ad una rapida crescita di questo settore, specie per quanto riguarda l'espansione dei centri grandi commerciali polivalenti (ovvero composti da più esercizi con grandi superfici di vendita) o di altri formati commerciali dotati di ampio bacino di utenza (ad esempio, gli outlet). Inoltre, come si vedrà in seguito, al punto 2.2., diversi nuovi centri di questo tipo sono oggi in fase di progetto o, quanto meno, di proposta; qualora una parte consistente di queste strutture dovesse essere effettivamente realizzata, si andrebbe incontro ad una relativa saturazione del settore o, forse, anche ad una sua sovradotazione. Proprio su questo tipo di strutture di vendita conviene ora concentrare l'attenzione; infatti, per lo loro stessa dimensione, esse sono in grado di determinare forti impatti tanto sul sistema economico, quanto su quello sociale e territoriale.

Le grandi strutture di vendita

Iniziamo, innanzitutto, ad analizzare con uno sguardo complessivo l'evoluzione delle grandi strutture di vendita nell'area metropolitana, soffermandoci a considerare l'andamento di tali strutture nei tre principali ambiti territoriali in cui tale area può essere suddivisa (comune di Torino, prima e seconda cintura).

A tale riguardo, le linee di tendenza generali che si possono riconoscere nel periodo più recente potrebbero essere individuate nel modo seguente:

- Innanzitutto, si può constatare come sia stata rilevante, nei primi anni del XXI secolo, la spinta all'apertura di nuovi esercizi di grandi dimensioni nel complesso dell'area metropolitana torinese; infatti, in essa, tra il 2000 ed il 2004 la superficie di vendita delle grandi strutture è cresciuta di quasi un quinto.
- Tuttavia, tale crescita è stata quasi esclusivamente concentrata nel capoluogo e nella prima cintura, che hanno visto crescere la propria quota complessiva (rispetto alla superficie di vendita totale in grandi strutture dell'area metropolitana) dall'81,3 all'86,6%, mentre quella della seconda cintura è scesa dal 18,6 al 13,4%.
- Nel comune di Torino si è avuta gran parte dell'incremento delle grandi strutture miste (che offrono prodotti alimentari e non alimentari) ossia gli ipermercati: il capoluogo ha visto la sua quota in questa tipologia salire dal 33,5 al 48,8%, a scapito della prima cintura la cui quota è scesa dal 60,7 al 46,8% (sebbene la superficie presente vi sia rimasta stabile in valore assoluto)⁵;

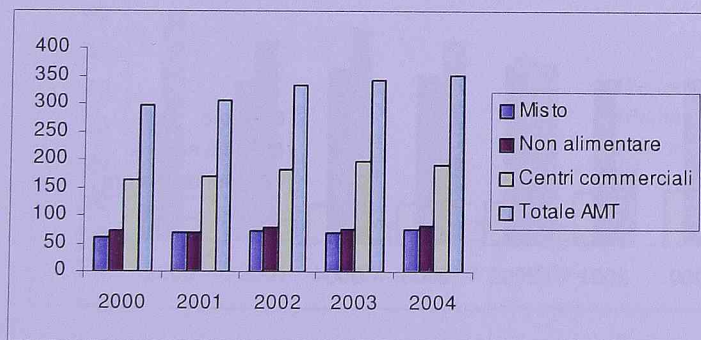
⁵ A tale proposito è bene fare una precisazione. Si deve notare che, a produrre questo incremento degli ipermercati nel capoluogo, contribuisce notevolmente l'apertura dell'Ipercoop di Parco Dora: questa struttura, infatti, essendo

- Nella prima cintura si è invece avuta gran parte della crescita delle grandi strutture non alimentari: in tal modo la quota della prima cintura è salita da 30,8 a 47,2%.
- Questa crescita della prima cintura è avvenuta a scapito della seconda cintura, la cui quota è invece scesa da 47,2 a 31,1%. A determinare questo fenomeno, contribuiscono, da un lato, il fatto che, in questa fascia non si sia verificata recentemente l'apertura di nuovi centri commerciali significativi e, dall'altro lato, la chiusura di alcuni mobilifici e autoconcessionari precedentemente ubicati in essa;
- A spiegare la perdita di attrattività della seconda cintura, può essere richiamato il fatto che essa si trova sottoposta ad una duplice concorrenza: da parte della prima cintura (e, in particolare dei grandi centri commerciali adiacenti alla tangenziale di Torino e raggiungibili in tempi relativamente modesti anche dalla cintura esterna) e, dall'altra, dalle strutture commerciali recentemente aperte all'esterno dell'area metropolitana, ma dotati di una buona accessibilità. Vale la pena di ricordare che nuovi centri sono stati aperti dal 2000 a Castellamonte (Bennet, 4093 mq) e Cuorgnè (Novacoop, 3669 mq), a Villafranca d'Asti (Mercatone Uno, 5945 mq), a Cherasco (Dimar, 6000 mq) e Genola (Eurofuturo, 4350 mq).

Per approfondire le linee di tendenza ora evidenziate, passiamo ora ad analizzare con maggior dettaglio alcune evidenze empiriche.

Come già accennato, tra il 2000 ed il 2004, le grandi strutture di vendita⁶ nell'area metropolitana torinese sono cresciute come superficie di vendita del 18%: in valori assoluti questo equivale ad un incremento da 297.433 a 351.065 metri quadrati. Tale incremento ha riguardato in primo luogo le grandi strutture miste (essenzialmente ipermercati) (+29,8%), meno i centri commerciali (+16,2%) e le grandi strutture non alimentari (+12,6%)⁷ (fig. 1).

Fig. 1 – L'andamento della grande distribuzione per tipo tra il 2000 ed il 2004 (migliaia di metri quadrati)



Fonte: Osservatorio Regionale del Commercio, 2005

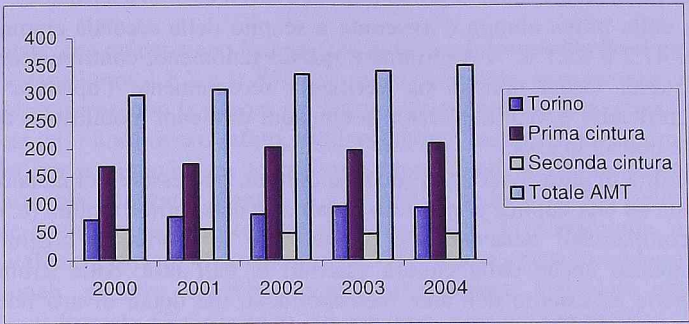
Considerando separatamente le tre fasce dell'area metropolitana costituite dal capoluogo, dalla prima e dalla seconda cintura (fig. 2), emerge come nel periodo tra il 2000 ed il 2004 Torino abbia visto l'incremento maggiore, (+28,9%); la prima cintura ha avuto un incremento leggermente inferiore (+24,3%), mentre nella seconda cintura si è avuto un decremento pari a -15,3%.

classificata come "parco commerciale" e non come "centro commerciale", viene inclusa nei conteggi tra gli ipermercati. Tuttavia, dato l'effettivo carattere di questo insediamento commerciale, in seguito (al punto 2.2) esso sarà considerato come un centro commerciale e verrà posto a confronto con altre strutture dello stesso tipo.

⁶ In base al D.lgs. 114/98, sono definite grandi strutture di vendita gli esercizi con superficie di vendita superiore a 1.500 m² nei Comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 2.500 m² nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti.

⁷ Nell'area metropolitana torinese non sono presenti grandi strutture commerciali di tipo esclusivamente alimentare.

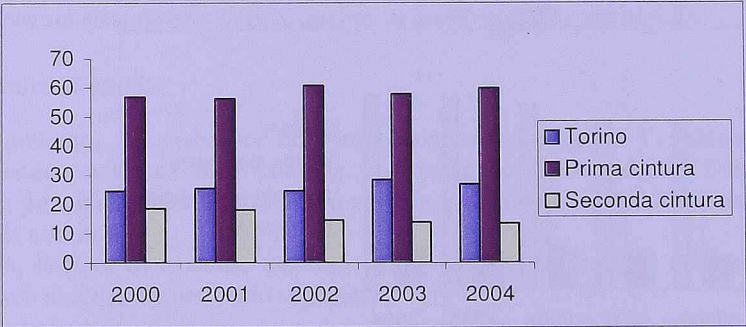
Fig. 2 L'andamento della grande distribuzione per zona tra il 2000 ed il 2004 (migliaia di metri quadrati)



Fonte: Osservatorio Regionale del Commercio, 2005

In seguito a questi incrementi, nel 2004 oltre un quarto (26,8%) della superficie di vendita delle grandi strutture è localizzato nel capoluogo (nel 2000 era il 24,5%); la prima cintura ha visto la sua quota salire dal 56,8% al 59,8%; nella seconda cintura, invece, la quota è scesa dal 18,6% al 13,4% (fig. 3).

Fig. 3 La ripartizione della grande distribuzione per zona tra il 2000 ed il 2004 (valori percentuali)

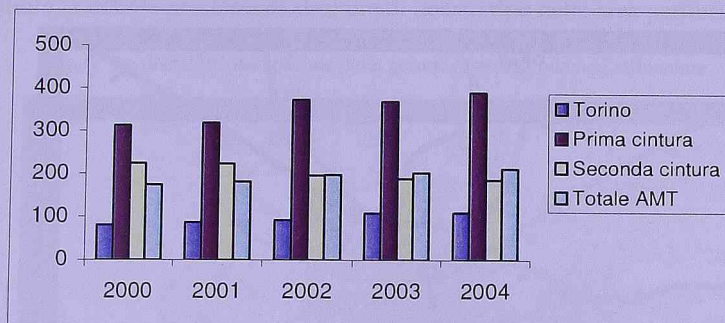


Fonte: Osservatorio Regionale del Commercio, 2005

Se si considera la densità dell'offerta commerciale rispetto alla popolazione (m^2 ogni 1.000 abitanti), l'incremento a Torino tra il 2000 ed il 2004 sale al 36,9%, quello nella prima cintura resta compreso tra il 24% ed il 25%, mentre il decremento nella seconda cintura raggiunge il -17%. Nel complesso dell'area metropolitana, la superficie di vendita delle grandi strutture pro-capite è cresciuta del 21%.

Rispetto ai dati relativi alle superfici in valore assoluto, i dati sulla densità confermano il primato della prima cintura (con quasi 390 m^2 di superficie di vendita ogni 1.000 abitanti al 2004), mentre si ribalta la posizione tra il capoluogo e la prima cintura: a Torino la dotazione al 2004 è di circa 110 m^2 di superficie di vendita ogni 1.000 abitanti, nella seconda cintura tale valore è pari a oltre 210 m^2 (fig. 4).

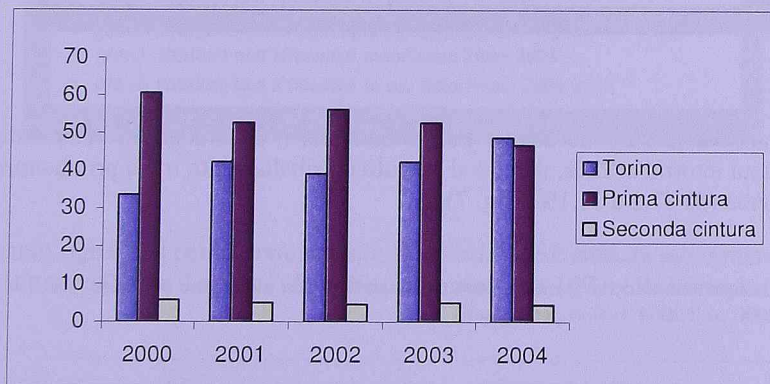
Fig. 4 La densità della grande distribuzione per zona tra il 2000 ed il 2004 (m² ogni 1.000 abitanti)



Fonte: Osservatorio Regionale del Commercio, 2005

Nel caso specifico della grande distribuzione di tipo misto, Torino ha visto un incremento di oltre 15 punti percentuali tra il 2000 ed il 2004 (da 33,5 a 48,8%), mentre un decremento analogo come valore assoluto si è avuto nella prima cintura (da 60,7 a 46,8%): il capoluogo e la prima cintura si spartiscono ormai a metà la quasi totalità di questo tipo di grande distribuzione, lasciando alla seconda cintura solo una quota pari al 4,5% (nel 2000 era il 5,8% - fig. 5).

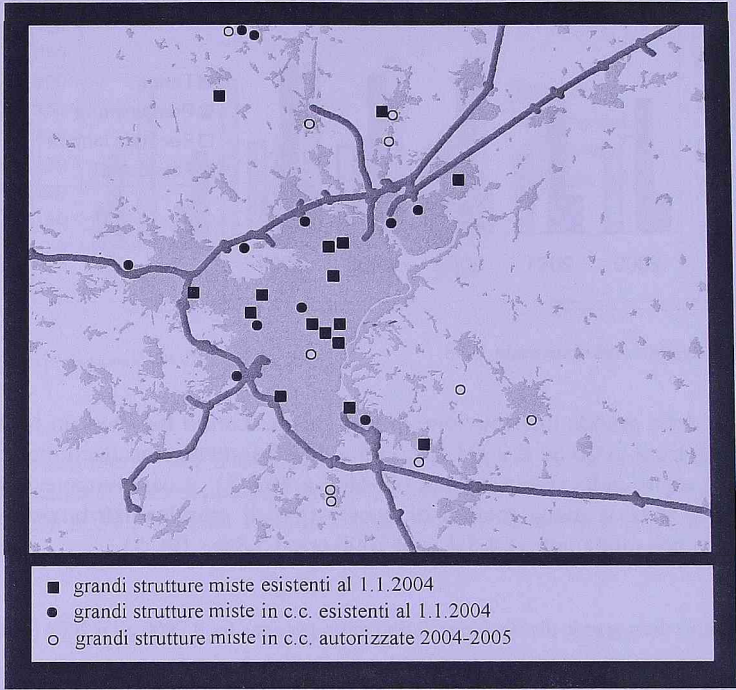
Fig. 5 La ripartizione della grande distribuzione di tipo misto per zona tra il 2000 ed il 2004 (valori percentuali)



Fonte: Osservatorio Regionale del Commercio, 2005

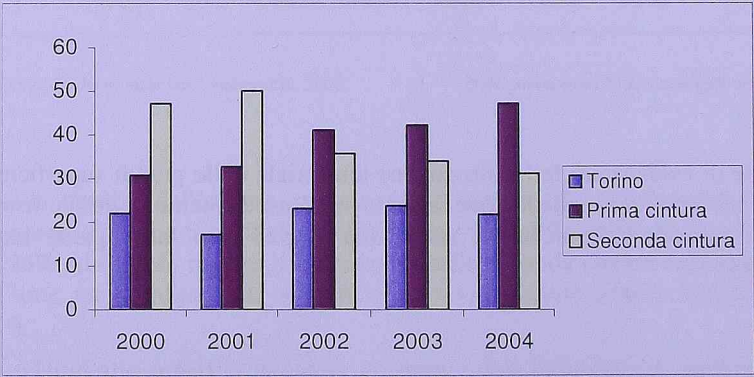
La fig. 6 consente di evidenziare la localizzazione territoriale delle grandi superficie di vendita di tipo misto, mettendo in rilievo come le zone favorite per l'insediamento di queste strutture siano, da un lato, le parti centrali e semicentrali della città e, dall'altro lato, quelle imperniata sulla tangenziale torinese.

Fig. 6 La distribuzione spaziale della grande distribuzione di tipo misto



Nel caso della grande distribuzione di tipo non alimentare, il capoluogo ha mantenuto pressoché invariata la sua quota intorno al 22%, mentre si è avuto un ribaltamento tra la prima cintura (da 30,8 a 47,2%) e la seconda (da 47,2 a 31,1% - fig. 7).

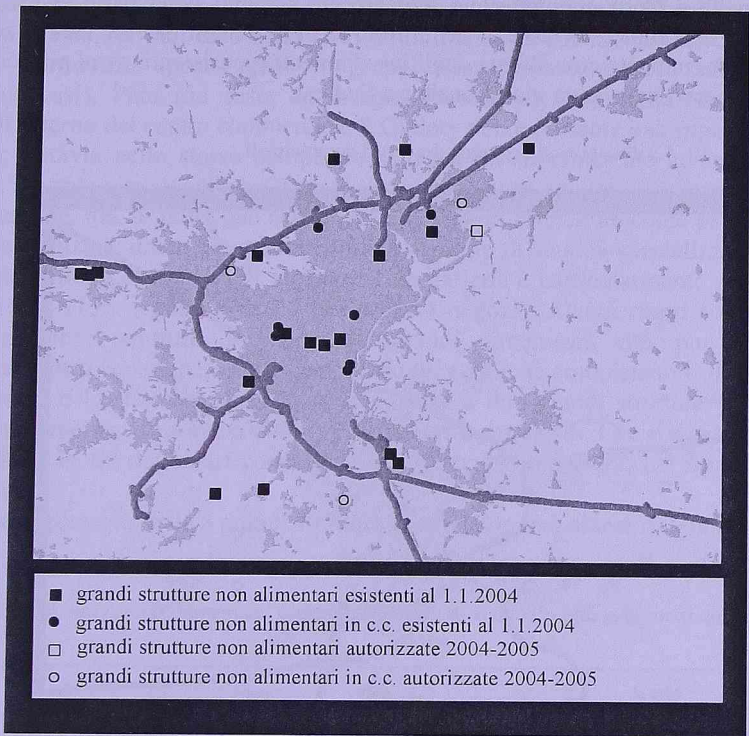
Fig. 7 La ripartizione della grande distribuzione di tipo non alimentare per zona tra il 2000 ed il 2004 (valori percentuali)



Fonte: Osservatorio Regionale del Commercio, 2005

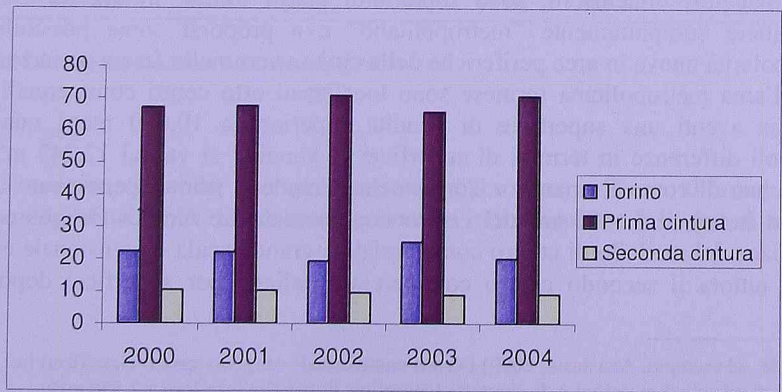
La localizzazione delle strutture commerciali di carattere non alimentare è riportata nella fig. 8: fa spicco soprattutto la debole presenza di strutture di questo tipo nelle aree periferiche di Torino.

Fig. 8 La distribuzione spaziale della grande distribuzione non alimentare



Infine, per quanto riguarda i centri commerciali, la ripartizione è rimasta più o meno invariata nei 5 anni considerati: circa 20% a Torino, 70% nella prima cintura e 10% nella seconda (fig. 9).

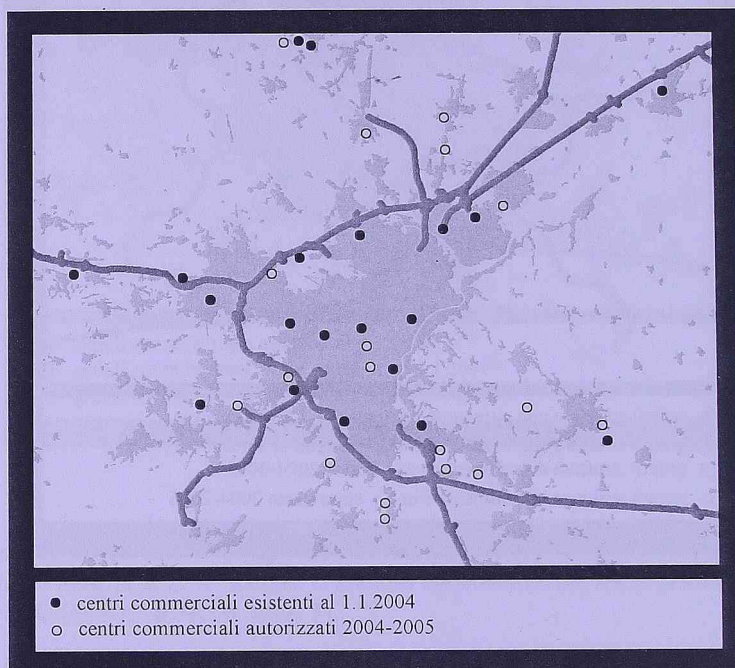
Fig. 9 La ripartizione dei centri commerciali per zona tra il 2000 ed il 2004 (valori percentuali)



Fonte: Osservatorio Regionale del Commercio, 2005

La distribuzione spaziale dei centri commerciali è evidenziata nella successiva fig. 10. A tale riguardo si può mettere in rilievo, in particolare, come le autorizzazioni recenti di centri commerciali riguardino in modo maggiore la parte di Sud e Sud-est dell'area metropolitana e, in misura minore, quella a Nord, mentre siano scarsamente presenti nella parte Ovest. Ciò sta ad indicare un processo di completamento e di riequilibrio territoriale dell'offerta: mentre ad Ovest tale offerta appariva già largamente consolidata dagli insediamenti preesistenti, assai più scoperta era la domanda dei consumatori nella zona meridionale e a Sud-est.

Fig. 10 La distribuzione spaziale dei centri commerciali



I grandi centri commerciali

A questo punto, è opportuno concentrare l'attenzione sulla evoluzione recente dei centri commerciali di maggiori dimensioni: sono soprattutto questi ultimi, infatti, ad esercitare una funzione di carattere compiutamente "metropolitano" e a proporsi come possibili nuclei di aggregazione di polarità nuove in aree periferiche della città ovvero nella fascia periurbana.

Attualmente, nell'area metropolitana torinese sono localizzati otto centri commerciali di "grandi dimensioni", ossia aventi una superficie di vendita superiore a 10.000 metri quadrati⁸. Essi presentano notevoli differenze in termini di superficie di vendita: si va dai 12.242 m² del centro commerciale Auchan di corso Romania a Torino (che include il primo ipermercato aperto dalla catena Auchan in Italia) ai 33.685 m² del centro commerciale Le Gru di Grugliasco (la prima realizzazione italiana del modello di centro commerciale a grande scala dimensionale emerso negli anni Novanta, e tuttora il secondo centro commerciale italiano per superficie dopo I Gigli di

⁸ In letteratura (si veda, ad esempio, Anastasia, 2000) i centri commerciali vengono spesso classificati in:

- centri commerciali di piccole dimensioni o di quartiere (superficie di vendita inferiore a 2.500 m²);
- centri commerciali di medie dimensioni (superficie di vendita compresa tra 2.500 e 10.000 m²);
- centri commerciali di grandi dimensioni (superficie di vendita superiore a 10.000 m²).

Firenze).

Gli elementi attrattori (o “ancore”) di tali centri sono, nella maggior parte dei casi, una grande superficie di vendita del settore misto (ipermercato) e alcune medie e grandi strutture di vendita non alimentari (in genere superfici di vendita specializzate). Come mostra la tabella 2, l’ipermercato è presente in sette casi su otto e occupa una quota della superficie totale di vendita del centro che va da un minimo del 33,7% (nel caso delle Gru) ad un massimo del 73,4% (nel caso dell’Auchan di Torino). Gli ipermercati appartengono ai gruppi Rinascente (due casi, ad insegna Auchan), Carrefour (due casi), Pam (un caso, ad insegna Panorama), CoopItalia (due casi, ad insegna Ipercoop). All’interno del centro commerciale 8 Gallery non è presente una superficie di vendita del settore misto; tuttavia nello stesso complesso si trova un supermercato ad insegna Pam (media struttura di 1.335 m²) che, avendo un’entrata separata benché adiacente, è formalmente esterno al centro commerciale, ma, di fatto, può essere percepito dal consumatore come parte di esso. In tutti i centri vi è la presenza di una o più grandi e medie strutture di vendita specializzate a cui si affianca una consistente galleria di esercizi di vicinato. Tale galleria è particolarmente rilevante soprattutto nei casi delle Gru (136 negozi) e dell’8 Gallery (64 negozi). Alcuni centri sono affiancati, nella stessa area, da altre strutture di vendita di grandi dimensioni che, pur non appartenendo formalmente al centro stesso, ne condividono il parcheggio e ne completano l’offerta. Ad esempio i centri La Certosa e Le Fornaci sorgono in adiacenza a due grandi strutture per il fai da te (ad insegna, rispettivamente, Castorama e Obi) e nella stessa area delle Gru sorge il negozio di mobili della catena Ikea. In tre dei centri considerati (8 Gallery, Parco Dora, Le Fornaci) è presente un cinema multisala.

La situazione complessiva delle 8 grandi strutture considerate può essere riassunta nella tab. 2

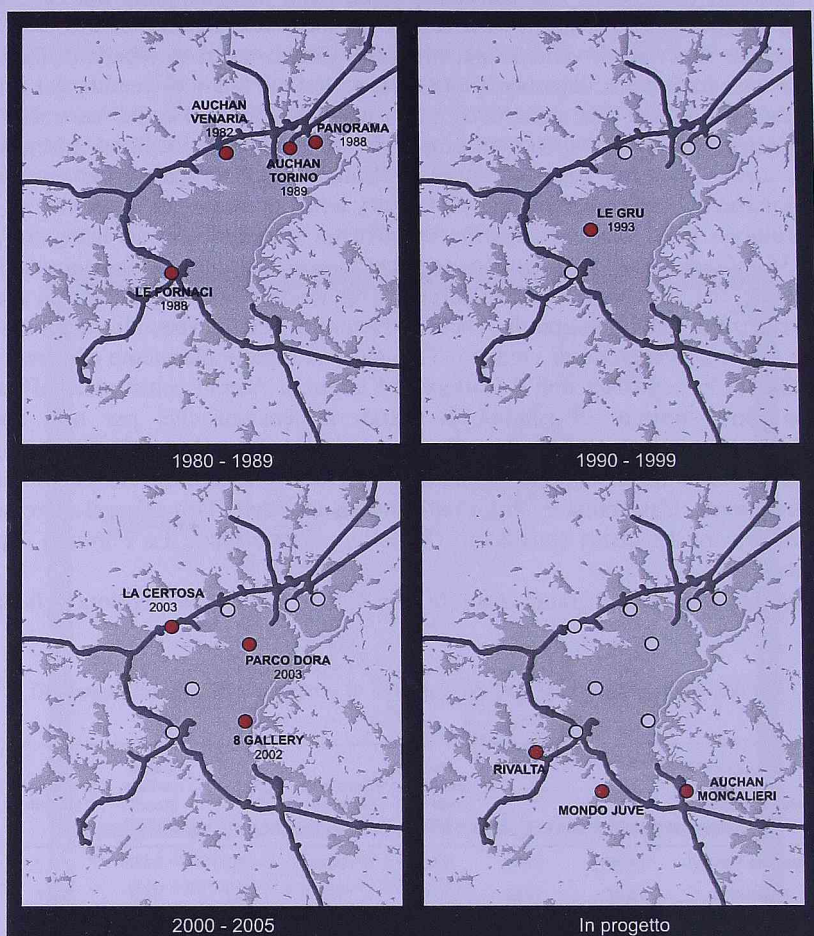
Tab. 2 – Gli otto centri commerciali esistenti: superfici di vendita(migliaia di metri quadrati)

centro commerciale	totale	iper	altre medie e grandi strutture	esercizi di vicinato	% iper	% altre medie e grandi strutture	% esercizi di vicinato
Auchan Venaria	14.361	9.364	3.666	1.331	65,2	25,5	9,3
Panorama	15.271	7442	7.104	725	48,7	46,5	4,7
Le Fornaci	21.783	8.100	11.970	1.713	37,2	55,0	7,9
Auchan Torino	12.242	8.990	1.226	2.026	73,4	10,0	16,5
Le Gru	33.685	11.345	12.722	9.618	33,7	37,8	28,6
8 Gallery	11.713	-	6.010	5.703	-	53,6	46,4
Parco Dora	nd	15.000	nd	nd	nd	nd	nd
La Certosa	11.794	7.494	1.246	3.054	63,5	10,6	25,9

Fonte: Osservatorio Regionale del Commercio, 2005)

La figura 11 mostra, secondo una progressione diacronica in base all’anno di apertura, la localizzazione degli otto centri. Si possono facilmente individuare tre fasi, due di sviluppo e una di stasi.

Fig. 11 L'evoluzione territoriale del sistema dei centri commerciali nell'area metropolitana torinese



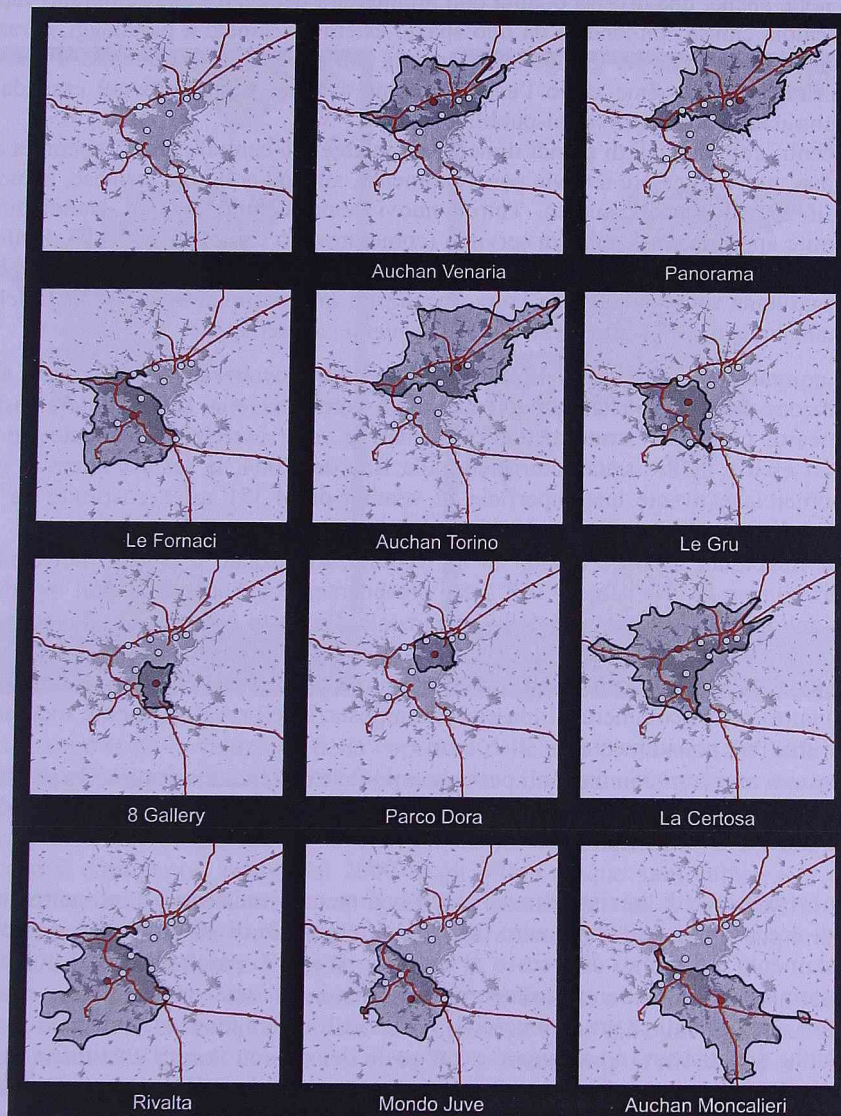
Nella prima fase, che inizia negli anni Ottanta, sorgono i primi centri, tutti in prossimità degli svincoli della tangenziale e concentrati in modo particolare nella parte nord della città, là dove sulla tangenziale convergono le autostrade per Milano e Aosta. Questa prima fase si protrae fino all'inizio degli anni Novanta con la realizzazione del centro Le Gru di Grugliasco, che non sorge propriamente nelle immediate vicinanze della tangenziale, ma che si localizza comunque su un corso di rapido scorrimento che garantisce un veloce accesso ad essa.

A questa prima fase di espansione segue un periodo di stasi durato circa 10 anni, durante il quale non vengono realizzate nuove grandi strutture nell'area torinese. Nel corso di questi anni i primi centri costruiti si sono evoluti, modificandosi e ampliandosi (è capitato, ad esempio, nel caso dei centri commerciali Auchan di Torino e Le Fornaci, che hanno aumentato in modo rilevante la loro superficie di vendita) per adeguarsi alle esigenze del mercato ed avvicinarsi al modello imposto dal centro di Grugliasco.

All'inizio del nuovo secolo si avvia una nuova fase di espansione con l'apertura di tre nuovi grandi centri tra il 2002 e il 2003⁹. Nel caso di questi nuovi centri si ha una novità: se La Certosa è ancora

⁹ La fine della fase di stasi nella costruzione di nuovi centri dopo il 2000 è probabilmente anche legata alla riforma del commercio introdotta dalla legge Bersani, che ha previsto una forte liberalizzazione del settore, rendendo più semplici le procedure di apertura di nuove attività commerciali. Si deve osservare, tra l'altro, che la legge di attuazione

Fig. 12 I bacini di accessibilità dei centri commerciali esistenti e previsti



localizzata in adiacenza alla tangenziale, l'8 Gallery e Parco Dora sono invece realizzati in aree industriali dismesse (il primo all'interno dell'ex complesso industriale del Lingotto¹⁰, il secondo

piemontese è una delle poche, in Italia, ad aver mantenuto una forte coerenza con le indicazioni nazionali, non reintroducendo vincoli quantitativi allo sviluppo delle grandi strutture di vendita ma ponendo solo indirizzi di tipo territoriale e urbanistico (Tamini, 2002).

¹⁰ All'interno dell'ex complesso industriale della Fiat trasformato in complesso multifunzionale era stato aperto nel 1996 un primo centro commerciale denominato I Portici. Tale centro incontrò uno scarso successo a causa di alcune sue caratteristiche: la mancanza di parcheggi e l'esposizione alle intemperie non lo rendevano un'alternativa ai centri commerciali esistenti, mentre la separazione rispetto al quartiere – i negozi si trovavano ad un livello rialzato rispetto al piano terra – non lo rendeva un'area commerciale di tipo urbano. Dopo pochi anni fu chiuso per procedere alla creazione di una nuova galleria commerciale denominata 8 Gallery. Il nuovo centro ha caratteri profondamente diversi

sull'area precedentemente occupata dalla Michelin) situate in zone centrali e densamente abitate della città. Si nota, anche, una diversa qualità dell'architettura dei centri, che sembrano superare la forma della "scatola chiusa" circondata da uno spazio esterno destinato a parcheggi, caratteristica delle realizzazioni precedenti, per giungere a soluzioni più complesse e articolate. I nuovi centri tendono ad aprirsi maggiormente verso l'esterno, come avviene soprattutto nel caso del centro Parco Dora, delimitando uno spazio semi-pubblico.

L'apertura di centri commerciali di grandi dimensioni in aree più centrali, che si riscontra anche in altre città italiane, non può essere tuttavia per il momento, almeno nell'area torinese, assunta come una tendenza in via di consolidamento. Tutti i nuovi centri commerciali di grandi dimensioni autorizzati tramite apposite conferenze di servizio (come previsto dalla legge 114/98 di riforma del commercio e dalla legge regionale piemontese di attuazione 28/99) tra il 2003 e novembre 2005 nell'area metropolitana sono, ancora una volta, localizzati in prossimità degli svincoli del sistema stradale della tangenziale. Tali centri presentano le seguenti caratteristiche:

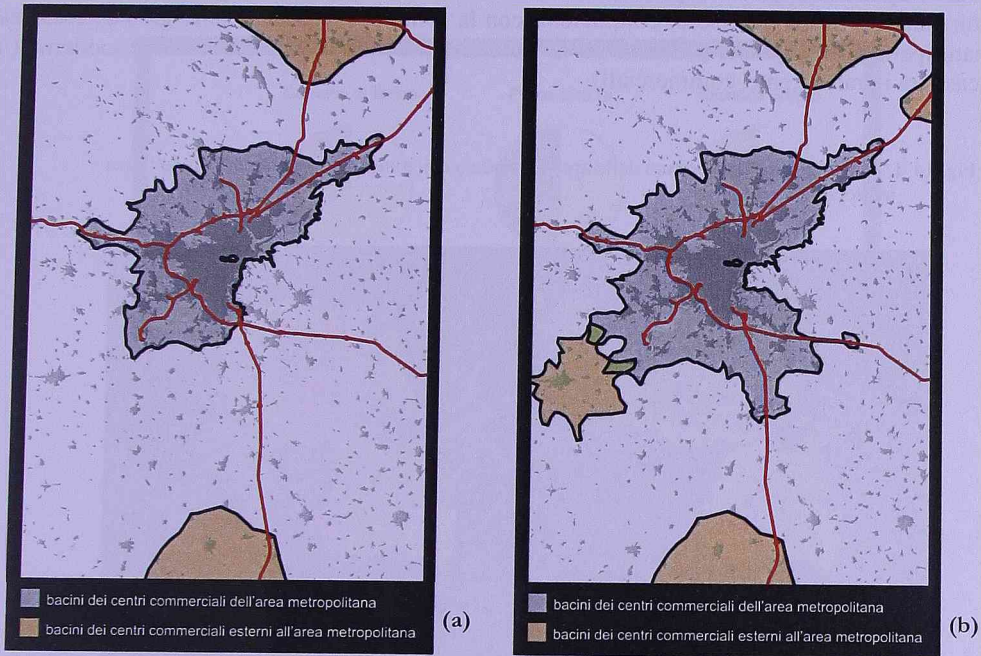
- un centro commerciale classico di 12.000 m² di vendita, localizzato a Moncalieri nei pressi dell'intersezione tra la tangenziale e l'autostrada A6 Torino-Savona. Esso risulterà costituito da un ipermercato, tre medie strutture non alimentari e venti esercizi di vicinato. In un lotto adiacente ad esso è inoltre stata autorizzata, alla fine del 2004, la realizzazione di un nuovo centro commerciale, avente una superficie di vendita di 11.351 m² e costituito da 2 grandi strutture non alimentari e 3 medie strutture non alimentari;
- un parco commerciale di oltre 38.000 m² di vendita, localizzato a cavallo del confine tra i comuni di Vinovo e Nichelino, sull'area precedentemente occupata dall'ippodromo, in prossimità dello svincolo Debouché della tangenziale. Proposto dalla società Juventus Football Club S.p.a. e denominato "Mondo Juve", esso sarà costituito da 6 strutture separate: un centro commerciale classico ad assortimento misto (con un ipermercato di 9.000 m² di superficie di vendita), quattro centri commerciali classici ad impostazione prevalentemente monotematica e una grande struttura non alimentare;
- un complesso di tre centri commerciali per una superficie di vendita complessiva di oltre 17.000 m², localizzato nel comune di Rivalta nelle immediate adiacenze dello svincolo Orbassano dell'autostrada Torino-Pinerolo.

La figura 12 mostra le aree di gravitazione dei centri commerciali esistenti e in progetto, individuate come bacino di accessibilità veicolare entro una soglia temporale di 20 minuti (disarticolata in 15 minuti di spostamento e 5 minuti di accesso al centro e ricerca di parcheggio) nel pomeriggio del sabato¹¹. Il sistema dei grandi centri commerciali esistenti nell'area metropolitana risulta essere chiuso, nel senso che i grandi centri commerciali localizzati in comuni esterni all'area hanno bacini di accessibilità che non arrivano a sovrapporsi con quelli dei suoi otto centri costitutivi (figura 13a). Considerando anche i nuovi grandi centri già autorizzati (compresi quelli in comuni esterni all'area metropolitana), il sistema non risulta più completamente chiuso, in quanto si ha una limitata sovrapposizione tra il bacino di accessibilità del centro previsto a Rivalta e quello di un centro previsto a Pinerolo (di 12.000 m² di superficie di vendita) (figura 13b); tale sovrapposizione è comunque limitata (essendo pari a solo il 3,9% del bacino del centro di Rivalta e all'1,3% del territorio complessivo coperto dai centri commerciali della area metropolitana).

rispetto a quello preesistente, cosicché appare più corretto parlare di un nuova apertura piuttosto che della ristrutturazione di una struttura preesistente.

¹¹ Da un'indagine condotta tramite 800 interviste presso 4 degli 8 centri commerciali considerati, è emerso come oltre l'80% dei frequentatori di tali centri giunga da una distanza inferiore a 20 minuti (Crivello e Davico, 2005). Quanto al sabato pomeriggio, l'area di gravitazione viene solitamente riferita a questo periodo perché esso costituisce la fase della settimana in cui si ha sia il picco nel numero di fruitori dei centri, sia la maggiore varietà di utenza (possono accedervi sia gli studenti sia le persone che il sabato pomeriggio non lavorano).

Fig. 13 La relazione tra i bacini di accessibilità dei centri commerciali esistenti (a) e previsti (b) all'interno e all'esterno dell'area metropolitana torinese



La figura 14 rappresenta l'evoluzione della copertura delle aree di mercato dei centri commerciali nell'area metropolitana torinese. Com'era logico aspettarsi, si può notare che le aree maggiormente servite sono quelle in prossimità della tangenziale. Emerge fin dall'inizio come area fortemente servita l'asse est-ovest all'altezza di corso Francia tra la tangenziale e Rivoli. Rispetto alla situazione che si configurava prima del 2000, negli ultimi cinque anni aumenta (e aumenterà in modo significativo nell'immediato futuro) il servizio per l'area sud del comune di Torino e dei comuni ad essa immediatamente adiacenti, in particolare emerge l'aumento di importanza dell'asse individuato dall'autostrada Torino-Pinerolo.

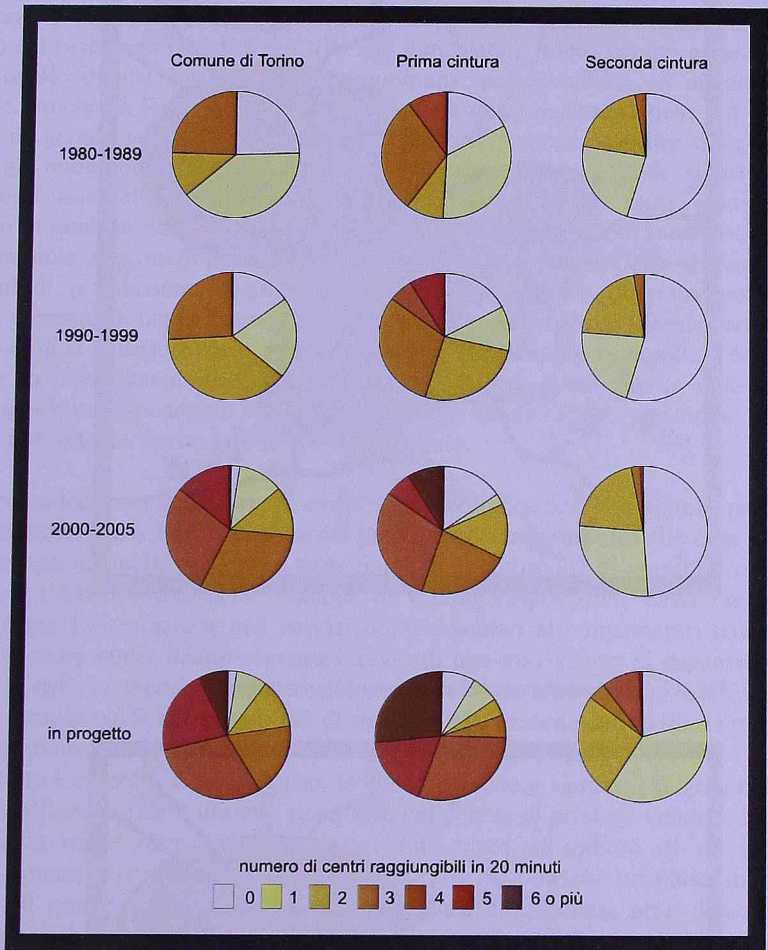
Considerando separatamente i dati relativi al comune di Torino, alla prima e alla seconda cintura (figura 15), si nota come le famiglie residenti nel capoluogo siano già oggi quasi interamente servite da centri commerciali di grandi dimensioni (solo il 2% delle famiglie risiede a più di 20 minuti da un centro di grandi dimensioni), mentre questo avviene in misura minore per quelle che risiedono nella prima cintura (15%) e, soprattutto nella seconda cintura (48%). L'apertura dei tre nuovi centri in progetto avrà relativamente pochi effetti sul territorio del comune di Torino (andando a servire zone già ampiamente coperte), ma un impatto più forte sulla cintura (la percentuale di famiglie non servite da centri di grandi dimensioni diminuirà rispettivamente all'8% per la prima cintura e al 21% per la seconda). Si può osservare che, in tutti i periodi considerati, nella prima cintura si trova la quota più elevata di famiglie servite da molti centri (dal momento che la prima cintura comprende, in genere, comuni prossimi alla tangenziale), mentre nella seconda cintura è maggiore la percentuale di famiglie lontane dai centri. Se consideriamo le famiglie servite da quattro o più centri commerciali nell'arco di 20 minuti, notiamo che alla fine degli anni Novanta erano meno dell'1% nel comune di Torino e il 15% nella prima cintura, oggi tali percentuali si sono avvicinate (sono rispettivamente pari al 43% e al 45%) per l'apertura dei due centri localizzati in zone più interne. Con l'apertura dei centri previsti il divario cresce di nuovo (le percentuali saranno rispettivamente pari al 59% e al 75%). Si può ancora osservare che nella prima cintura oggi l'8% delle famiglie si trova a meno di 20 minuti da 6 o più centri commerciali (percentuale destinata a

crescere in futuro fino al 27%). Infine nell'intera area metropolitana più del 60% delle famiglie può raggiungere in meno di 20 minuti almeno tre centri commerciali diversi. Questi dati sembrano confermare l'opinione di alcuni esperti (Boario e Varbella, 2004) secondo i quali la concorrenza è, oggi, non tanto tra forme diverse di commercio (con la contrapposizione piccolo-grande, esercizio di vicinato-ipermercato) quanto piuttosto tra le varie localizzazioni della distribuzione moderna (in questo caso tra i grandi centri commerciali).

Fig. 14 L'evoluzione della copertura delle aree di mercato dei grandi centri commerciali dell'area metropolitana torinese



Fig. 15 La percentuale di famiglie per zona di residenza e per numero di centri commerciali di grandi dimensioni raggiungibili in 20 minuti dal luogo di residenza



Andando a considerare le relazioni di concorrenza spaziale tra i centri esistenti (concorrenza quantificabile in base alla sovrapposizione tra i bacini di accessibilità di ogni coppia di centri), è possibile condurre un'analisi di clusterizzazione, volta a suddividere il sistema dei centri commerciali in sottogruppi al cui interno la competizione spaziale è più intensa. Emergono due sottosistemi principali (figura 16), uno "nord-orientale" e uno "sud-occidentale", entrambi costituiti da quattro centri.

Con l'apertura dei tre nuovi centri, il sottosistema sud-occidentale si suddivide ulteriormente in due sottocluster: uno più "meridionale", costituito dai tre centri 8 Gallery, Auchan di Moncalieri e Mondo Juve, ed uno più "occidentale", costituito da Le Gru, Le Fornaci, il nuovo centro di Rivalta e La Certosa (figura 17).

Fig. 16 Clusterizzazione degli otto centri esistenti

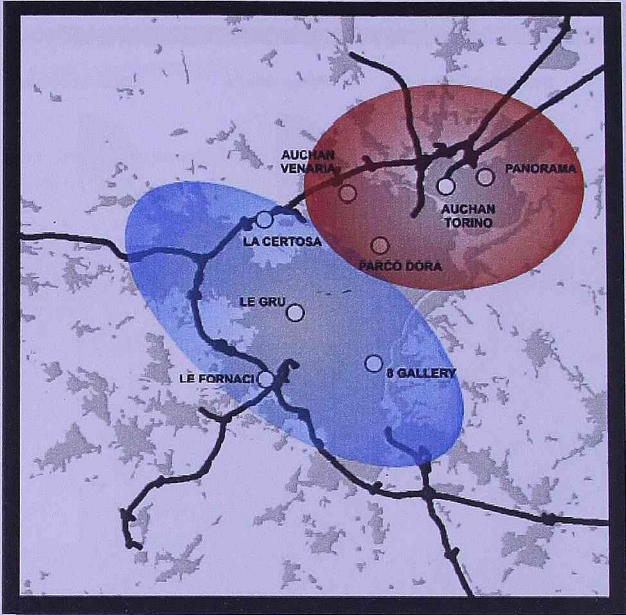
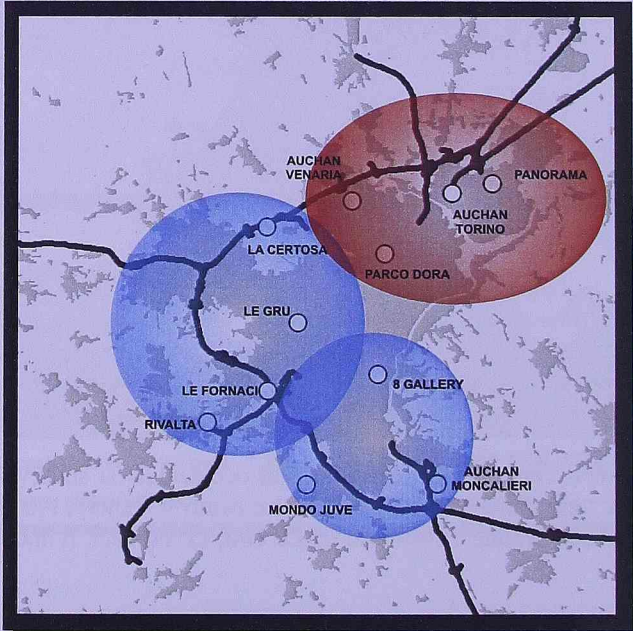


Fig. 17 Clusterizzazione dei centri esistenti e in progetto



3. I factory outlet

Un fenomeno recente, cui occorre porre particolare attenzione nel valutare l'evoluzione delle tendenze del commercio in Piemonte, è quello dello sviluppo dei factory outlet. Dal punto di vista territoriale non è possibile considerare queste come delle strutture tipicamente metropolitane: quanto meno nel caso degli outlet di più rilevanti dimensioni, il loro bacino gravitazionale è ancora superiore a quello di una singola area metropolitana, per estendersi ad un ambito regionale o interregionale. Anche la loro localizzazione deriva da questa caratteristica: più ancora dei centri commerciali di grande taglia (con i quali, tuttavia, essi possono stabilire delle complementarità territoriali), gli outlet debbono collocarsi in prossimità di grandi nodi autostradali, in quanto debbono essere accessibili lungo una pluralità di direttrici. In ogni caso, tuttavia, essere rappresentano in qualche modo una struttura di carattere metropolitano (anche se non li possiamo riferire ad una sola area metropolitana): il bacino di offerta presuppone la prossimità di grandi concentrazioni di popolazione, quali solo le aree metropolitane possono garantire e, inoltre, richiedono la presenza di una domanda articolata, con caratteri metropolitani. Pertanto, li possiamo considerare – al di là della loro localizzazione effettiva sul territorio regionale – come delle polarità metropolitane (o intermetropolitane) decentrate, i cui effetti si esercitano, tuttavia, tanto ad una scala ampia (quella corrispondente al bacino di utenza), quanto anche, per alcuni aspetti, alla scala locale (quella dell'intorno territoriale in cui si collocano).

I factory outlet costituiscono una sorta di evoluzione tipologica dei tradizionali spacci aziendali, dai quali si differenziano per la localizzazione del tutto indipendente rispetto alle case produttrici, per la concentrazione spaziale nella medesima sede fisica di una pluralità di marchi e prodotti differenti, per la qualità e l'articolazione delle tecniche di vendita (esposizione della merce, assistenza al cliente ecc.), e per l'integrazione con servizi complementari ai consumatori (ristorazione, tempo libero ecc.). I factory outlet hanno segnato l'avvio di una nuova fase di espansione della Grande Distribuzione e del commercio moderno nel comparto non alimentare: "L'attività commerciale sembra legare sempre più le sue possibilità di successo alla crescita delle attività turistiche piuttosto che a quelle direttamente produttive" (Boario e Varbella, 2003, p. 221).

Come ha mostrato l'esperienza statunitense, la clientela tende a visitare i factory outlet per non più di quattro volte all'anno, dato il limitato riacquisto del genere di prodotti venduti, a bassa rotazione: questa periodicità rende necessario localizzare tali centri all'interno di un ampio bacino di attrazione (in genere distinto secondo tre isocrone, in una fascia primaria di 30 minuti, una secondaria di 60 minuti ed una esterna di 90 minuti), che includa aree densamente popolate, facilmente raggiungibili e in cui il potere d'acquisto dei consumatori sia significativo. A differenza dei centri commerciali tradizionali, perciò, gli outlet tendono a ignorare in genere le localizzazioni prossime ai centri urbani e a preferire una collocazione in posizione equidistante tra due o più agglomerazioni urbane, secondo una logica orientata alla minimizzazione dei costi di trasporto affrontati dai consumatori che costituiscono il bacino d'utenza potenziale. Tale tipo di localizzazione, tra l'altro, è spesso gradito alle amministrazioni locali, in quanto poco suscettibile di ricadute negative all'interno dei perimetri urbani e per le opportunità di sviluppo che offre (Brunetta e Salone, 2002).

L'area metropolitana di Torino rientra nel bacino di attrazione di tre outlet principali, due già aperti, a Serravalle Scrivia (AL) e a Vicolungo (NO), e uno in fase di realizzazione, a Santhià (VC).

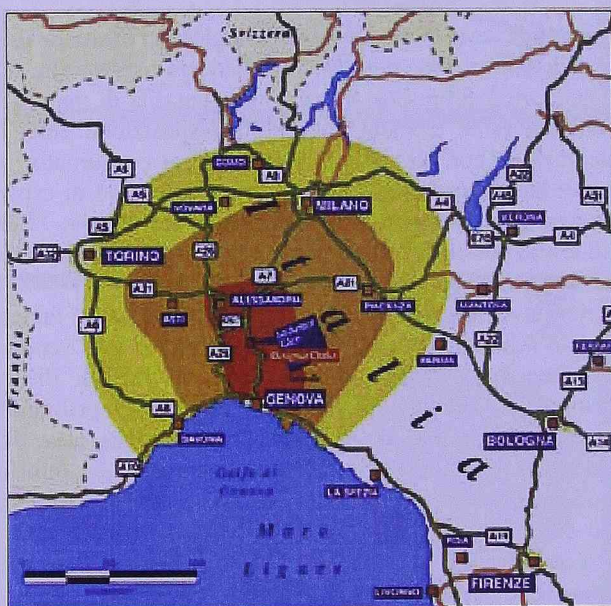
Il Factory Outlet Centre di Serravalle Scrivia è stato inaugurato il 7 settembre 2000, ed ha rappresentato il primo vero caso italiano di factory outlet. Realizzato dalla Praga Srl in associazione con la BAA McArthur Glen, è il più grande outlet d'Europa, con una GLA di oltre 36.000 metri quadrati; è costituito da 150 punti vendita più alcuni di ristorazione, una banca, un ufficio turistico e tremila posti auto. I punti vendita sono gestiti da grandi marche e firme dell'abbigliamento, delle

calzature, degli accessori e della biancheria per la casa, che vendono capi della collezione dell'anno precedente, difettati o campionari, con sconti tra il 30 ed il 70%.

Nella localizzazione dell'outlet di Serravalle Scrivia, hanno giocato un ruolo importante fattori attrattivi di natura:

- *territoriale*. La localizzazione è baricentrica, in senso autostradale, rispetto alle tre capitali del vecchio triangolo industriale (40 minuti da Genova, 50 da Milano, 90 da Torino), dunque all'interno di un bacino contraddistinto da livelli di reddito elevati e significativa propensione al consumo. L'area è inoltre luogo di transito di cospicui flussi turistici;
- *urbanistica*. L'area presentava una superficie idonea alla localizzazione di un insediamento commerciale di grandi dimensioni, e gli strumenti urbanistici vigenti vi prevedevano una destinazione d'uso compatibile con l'utilizzo commerciale e terziario dei terreni;
- *istituzionale*. Il sito era già oggetto di una licenza commerciale, e la società promotrice, la Praga Srl, aveva rapporti di fiducia con il Comune di Serravalle, conoscendone tradizione e modus operandi (Brunetta e Salone, 2002).

Fig. 18 Il bacino di attrazione del Factory Outlet Centre di Serravalle Scrivia



Fonte: Brunetta e Salone, 2002

Brunetta¹² ha analizzato gli effetti territoriali innescati dalla realizzazione del Factory Outlet Centre tra il 2000 ed il 2003, relativamente, fra l'altro, a:

- *assetto insediativo*. La realizzazione del Factory Outlet Centre ha innescato intense dinamiche di investimenti e iniziative di sviluppo immobiliare, portando all'emergere di una nuova polarità insediativa con specializzazione commerciale e terziaria. Le aree oggetto di trasformazioni recenti o programmate sono pari al 7,53% della superficie totale del territorio comunale per

¹² Brunetta G. (a cura di, 2005)

quanto riguarda Novi Ligure e del 9,21% per quanto riguarda Serravalle Scrivia (se si scorpora dalla superficie totale dei comuni il dato delle aree non urbanizzate, tali percentuali raggiungono il 41,7% per il comune di Novi Ligure e il 62,21% per il comune di Serravalle Scrivia). Le trasformazioni nel comune di Serravalle Scrivia riguardano soprattutto la creazione di aree polifunzionali (28,4%), terziarie (23,3%) e residenziali (8,9%), mentre nel comune di Novi Ligure hanno un peso predominante le aree industriali, che da sole, rappresentano quasi il 90% delle trasformazioni complessive. In particolare, la stessa società che ha realizzato l'outlet, la Praga Srl, ha promosso tre nuovi interventi in cui il ruolo del commercio è molto forte: Triangolo 81 - Retail Park Novi Ligure nel comune di Novi Ligure al confine con Serravalle Scrivia (con un centro commerciale di oltre 10.000 metri quadrati di superficie di vendita), Spazio 92 nel comune di Serravalle Scrivia (all'interno del quale si colloca lo stesso outlet e in cui sono previsti oltre 15.000 metri quadrati di nuova superficie di vendita) e EuroNovi nel comune di Novi Ligure (circa 8.000 metri quadrati di nuova superficie di vendita). Dal punto di vista residenziale, a parte le residenze che fanno parte degli interventi Spazio 92 e Euronovi, si sta assistendo ad uno sviluppo delle aree prossime all'outlet, sia come alternativa al degrado del centro di Serravalle Scrivia sia come risposta alle esigenze abitative dei lavoratori dei nuovi insediamenti. Inoltre, le maggiori entrate derivanti dai progetti realizzati e da alcuni accordi con i promotori dei progetti stessi (come il versamento di un contributo di 325.000 euro per la rivitalizzazione della rete commerciale del centro storico di Novi Ligure nel caso del progetto EuroNovi) hanno portato ad una serie di progetti di riqualificazione locale (PRU e Contratto di quartiere a Novi Ligure). Infine, varie strutture turistico-ricettive sono già state realizzate o sono in corso di completamento, come la cascina Bollina e il vicino campo da golf;

- *mobilità*. Il centro è visitato da circa 3 milioni di persone all'anno. In media, il tempo di viaggio per raggiungere l'outlet è di 57 minuti; il 29% dei visitatori viaggia più di un'ora per arrivarvi (dati forniti da McArthur Glen). Il 96% dei clienti arriva con la propria automobile. La prevalente provenienza dall'autostrada ha finora evitato forti condizionamenti del traffico sulla viabilità urbana sia a Novi Ligure sia a Serravalle Scrivia. Questa situazione potrebbe cambiare con la realizzazione delle nuove strutture commerciali, che al tempo stesso costituiscono l'occasione per reperire le risorse necessarie al potenziamento della rete infrastrutturale viaria della zona;
- *economia locale e struttura distributiva*. L'impatto sull'occupazione è stato molto forte, non solo direttamente ma anche con lo sviluppo di un indotto (pulizie, giardinaggio, imprese edili ecc.): nel comune di Serravalle Scrivia il tasso di disoccupazione si è azzerato. Per quanto riguarda la chiusura di attività commerciali esistenti, le dinamiche riscontrabili al momento non sono significativamente superiori ai normali processi di sostituzione. L'insediamento si è inoltre rivelato fin dall'inizio un forte attrattore di flussi turistici, tanto da essere inserito all'interno di tour organizzati; le ricadute sul territorio circostante sono per ora scarse.

Il 7 ottobre 2004 è stato inaugurato il nuovo parco commerciale di Vicolungo, in provincia di Novara, promosso dalla spagnola Neinver e progettato dallo statunitense William Taylor. Localizzato all'incrocio tra la A4 Torino-Milano e la A26 Genova Voltri - Gravellona Toce, è raggiungibile in autostrada da Novara in 10 minuti, da Milano in 30 minuti e da Torino in 60 minuti: il bacino a 90 minuti comprende quasi 14 milioni di residenti. Il parco commerciale è costituito da 12 edifici adibiti ad outlet, con 75 punti vendita, per una GLA complessiva di circa 31.000 metri quadrati (destinata ad essere ampliata in una seconda fase di ulteriori 18.285 metri quadrati). Oltre agli outlet, il parco comprende bar e ristoranti e un ufficio turistico municipale per la promozione del territorio; in una seconda fase è previsto inoltre l'allestimento di un cinema con 13 sale. In adiacenza al parco commerciale è in fase di realizzazione il parco a tema "L'isola che non c'è", ispirato alla favola di Peter Pan.

Fig. 19 – Il bacino di attrazione del parco commerciale di Vicolungo



Fonte: www.neinver.com

L'apertura dell'outlet di Vicolungo sta rallentando la prevista realizzazione di un nuovo outlet a Santhià, all'incrocio tra la A4 Torino-Milano e il raccordo che unisce questa con la A5 Torino-Aosta e la A26 Genova Voltri - Gravellona Toce, all'interno di un bacino che comprende, nei 60 minuti d'auto, circa 9 milioni di persone, di cui l'80% ha una reddito superiore alla media nazionale. Promosso da Fashion District Italia e dal gruppo americano Prime Retail, l'outlet dovrebbe avere (in base alle indicazioni dell'Autorizzazione regionale preventiva) una superficie lorda di calpestio pari a 14.637 metri quadrati, articolata in cinque lotti suddivisi in unità di vendita da un massimo di 900 metri quadrati a un minimo di 150, per una superficie di vendita complessiva pari a 11.750 metri quadrati, e una dotazione minima di oltre 1.100 posti auto.

Osservazioni conclusive

Le nuove polarità commerciali nell'area metropolitana torinese

Dal complesso delle analisi sin qui condotte, può ora essere utile trarre un sintetico bilancio a riguardo del contributo che la riorganizzazione del settore commerciale sta recando alla trasformazione della struttura spaziale dell'area metropolitana torinese.

Come si è prima visto, al punto 2.5, è oggi in atto nelle aree metropolitane dei paesi più sviluppati una tendenza alla riorganizzazione policentrica dello spazio e, in tale direzione, influisce in misura essenziale anche il decentramento dell'offerta commerciale e al sua riorganizzazione in polarità complesse, che vedono una forte integrazione tra il commercio stesso ed un insieme di attività tipicamente "urbane". Come si è potuto osservare da quanto sin qui detto, tale tendenza è presente anche nell'ambito metropolitano torinese: negli anni più recenti, infatti si è assistito ad una trasformazione del settore commerciale che, da un lato, ha fatto emergere nuove concentrazioni significative di punti-vendita di grandi dimensioni (tanto nelle semiperiferia urbana, quanto in aree perturbane) e, dall'altro lato, ha prodotto una rivitalizzazione selettiva di forme di commercio

tradizionale (specie in zone del centro storico o in punti centrali rispetto a comparti consolidati della periferia).

Nella successiva tabella 3 sono evidenziati alcuni punti nodali dello spazio metropolitano torinese in cui il fenomeno ora indicato si rende particolarmente evidente: il suo scopo è soprattutto quello di mettere in luce come, ad una varietà di polarità urbane, tradizionali o innovative, che vanno delineandosi nell'area torinese rimodellandone la struttura in senso policentrico, corrisponda un'altrettanto variegata gamma di concentrazioni commerciali (spesso integrate da altre funzioni di servizio e di *loisir*) che talora svolgono una funzione dominante nella polarità urbana e, in altri casi, contribuiscono comunque ad integrarla e potenziarla.

Tab. 3 Polarità urbane e nodi commerciali

Tipologia di contesti spaziali metropolitani	Tipologia di polarità	Principali aree di interesse commerciale
Aree centrali e semicentrali	Centralità tradizionale di carattere direzionale	Via Roma, V. Po, V. Garibaldi
	Distretti culturali e turistici	Esercizi del Quadrilatero Romano, punti di vendita del merchandising museale
	Cittadelle Universitarie	Cittadella Politecnica, Palazzo Nuovo, zona Italgas: indotto commerciale dell'università
	Grandi aree mercatali	Porta Palazzo
	Nodi del sistema dei trasporti (ferrovia, metropolitana)	Porta Susa, Porta Nuova (in prospettiva)
Aree periferiche della città compatta	Insedimenti polivalenti in zone ex industriali	Lingotto, Parco Dora
	Centralità tradizionali di quartiere	Es. Piazza Bengasi, P. della Vittoria, p.zza Sabotino-via Di Nanni ecc. (integrazione tra strutture mercatali e concentrazioni di esercizi tradizionali)
	Strutture dell' "eredità olimpica"	Zona Villaggio Olimpico – ex MOI; complesso sportivo di p.zza d'Armi; Spina 3 (sviluppi commerciali a supporto delle nuove funzioni)
Aree perturbane ad elevata accessibilità	Polarità commerciali e di loisir	Le Gru, Le Fornaci e gli altri grandi centri commerciali; in prospettiva Parallelo 45 (Moncalieri); Mondo Juve (Vino) ; Rivalta
	Poli culturali e turistici	Venaria, Rivoli, Stupinigi (funzioni commerciali a supporto dell'attività turistica, merchandising museale)
Fuochi metropolitani esterni all'AMT	Polarità commerciali e di loisir	Outlet di Serravalle, Vicolungo; in prospettiva Santhià
	Poli turistici	Valli olimpiche

Come si può verificare, nella tabella ora riportata sono presenti tanto polarità già oggi pienamente attive, quanto altre di carattere solamente potenziale: a proposito di queste ultime (e, in particolare, per quelle che si riferiscono alla possibile valorizzazione di strutture realizzate in occasione dei XX Giochi invernali) occorre dire che l'effettiva importanza che esse potranno assumere nel quadro metropolitano dipenderà da scelte pubbliche - ovvero derivanti da una concertazione pubblico-privato - che, almeno in parte, debbono ancora essere compiute.

Indicazioni per la pianificazione

Infine, dalle riflessioni svolte è possibile delineare anche alcune indicazioni che potrebbero fungere da punti di riferimento per gli indirizzi della pianificazione territoriale. A tale riguardo, alcuni aspetti essenziali possono essere tratteggiati nel modo seguente.

1. Per quanto concerne, in particolare, le strutture commerciali di grande taglia, si deve considerare in gran parte già consolidata l'offerta di superfici nella prima cintura metropolitana. In questa fascia è conveniente evitare un ulteriore aumento delle grandi strutture ubicate lungo la tangenziale e dipendenti soprattutto dall'uso dell'auto (e, a loro volta, destinate ad incrementare tale uso). Per contro, possono essere considerate interessanti operazioni nelle quali l'inserimento di strutture di media taglia avvenga in funzione di esigenze locali o zonali, specie se vengono a crearsi flussi di utenza che incentivino l'inserimento di piccoli esercizi, in funzione della rivitalizzazione di aree marginali.
2. Viceversa, potrebbe avere un ruolo positivo l'inserimento di altre strutture commerciali di media taglia in aree periferiche e semiperiferiche della città compatta, specie in zone ex industriali ancora disponibili per una rifunzionalizzazione, di tipo tendenzialmente polivalente. In tal caso, tuttavia, occorre che sia prestata grande attenzione all'inserimento urbanistico del complesso commerciale e alla qualità architettonica dei manufatti. Occorre anche che la struttura dell'accessibilità a questi nuovi complessi sia tale da garantire un utilizzo pedonale, su percorsi ciclabili e con mezzi pubblici. Inoltre, è necessario che le nuove funzioni commerciali possano integrarsi con l'offerta "tradizionale" già presente e che siano integrate da altre funzioni e servizi di pubblica utilità. Infine, occorre che i nuovi insediamenti siano congruenti con un disegno complessivo di rigenerazione urbana (in senso socioeconomico e paesaggistico-ambientale) delle aree in cui si inseriscono, creando in zone povere di centri di riferimento delle polarità in grado di estendere a tutta l'area positivi effetti di riqualificazione.
3. Nelle seconde cinture metropolitane e nella frangia ai bordi dell'area metropolitana l'inserimento di nuovi complessi commerciali potrebbe avere un effetto positivo nel caso in cui esse potessero contribuire a creare centralità in zone ad urbanizzazione diffusa, favorendone, in qualche misura, il compattamento. In tal caso, tuttavia, è necessario che l'offerta comprenda non solo funzioni commerciali in senso stretto, ma anche altre attività di servizio ed occorre che la progettazione garantisca la formazione di nuovo spazio pubblico per le attività ricreative ed aggregative.
4. A queste politiche, rivolte soprattutto alle attività commerciali di taglia medio-grande, occorre poi abbinare interventi volti a consolidare ed a riqualificare il commercio "tradizionale" basato sulla piccola impresa. In questo senso possono risultare utili misure dirette a:
 - consolidare e razionalizzare le aree mercatali urbane e nei principali centri dell'hinterland;
 - moltiplicare e consolidare i "centri commerciali naturali" nelle aree periferiche della città e nelle zone centrali dei comuni conurbati;
 - promuovere l'inserimento di esercizi non in franchising, ma legati al territorio e alle sue specificità anche all'interno dei centri commerciali polivalenti, ovvero negli immediati dintorni, favorendo la creazione di complementarità tra le grandi strutture e il loro contesto territoriale.
5. In ogni caso, gli interventi sulla localizzazione delle attività commerciali, pur dovendo tenere conto delle esigenze funzionali di queste ultime, non possono essere guidate unicamente da una logica settoriale. Il commercio, come si diceva in precedenza, è una sorta di "tessuto connettivo" che tiene insieme una molteplicità di attività di diversa natura e contribuisce a dare coerenza all'impianto urbano. Perciò, solo in presenza di una visione strategica del modello sociale e territoriale dell'area metropolitana è possibile definire le politiche commerciali adeguate a fare evolvere l'area stessa nella direzione desiderata.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Anastasia M. (2000) Fattori chiave di successo nella realizzazione di un centro commerciale, in Ferrero C. (a cura di), *Multisale cinematografiche, centri commerciali. Potenzialità di sviluppo immobiliare e sostenibilità economica*, Egea, Milano, 139-146.
- Amin A., Thrift. N. (2001), *Cities. Reimagining the Urban*, Polity Press, Cambridge ; tr. It, Il Mulino, Bologna, 2005.
- Bassand M. (2001), Métropoles et métropolisation, in Bassand M., Kaufman V., Joye D., *Enjeux de la sociologie urbaine*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 3-16.
- Boario F., Varbella L. (2003) *Le tendenze del settore distributivo*, in Ires, *Primo Rapporto Triennale "Scenari per il Piemonte Duemila"*, Ires, Torino.
- Boario F., Varbella L. (2004) *Le tendenze del settore distributivo*, Ires, Torino.
- Brunetta G. (a cura di) (2005) *Nuove politiche insediative del commercio in Piemonte. Monitoraggio e valutazione degli effetti territoriali*, Politecnico di Torino e Università di Torino - Dipartimento Interateneo Territorio e Regione Piemonte - Osservatorio Regionale del Commercio, Torino.
- Brunetta G., Salone C. (2002) *Commercio e Territorio un'alleanza possibile? Il Factory Outlet Center di Serravalle Scrivia*, Politecnico di Torino e Università di Torino - Dipartimento Interateneo Territorio e Regione Piemonte - Osservatorio Regionale del Commercio, Torino.
- Crivello S., Davico L. (2005) I frequentatori dei centri commerciali, *Appunti di politica territoriale*, 12, 49-78.
- Davico L. (2004), La distribuzione piccola e grande in Italia: un quadro d'insieme, *Appunti di politica territoriale*, 11, pp. 13-47.
- Infusino (2005),
- Rullani E. (2004), *Economia della conoscenza. Creatività e valore nel capitalismo delle reti*, Carocci, Roma.
- Sassen S. (1994), *Cities in a World Economy*, Pine Forge, London; tr. It. Il Mulino, Bologna, 2003.
- Stanghellini A. (2004), Differenze territoriali nella distribuzione commerciale in Italia, in *Appunti di Politica Territoriale*, 11, pp. 49-73.
- Tamini L. (2002) *Il governo degli insediamenti commerciali*, Clup, Milano.

Cap. 3 L'accessibilità fisica e virtuale

Premessa

In questo capitolo ci si propone di affrontare un tema, quello dell'accessibilità dell'area metropolitana torinese, che negli anni recenti è stato spesso al centro dell'attenzione e del dibattito pubblico. In tale dibattito, è stata spesso sollevata la questione della scarsa accessibilità dell'area – almeno comparativamente, rispetto ad analoghe realtà italiane ed europee – in quanto collocata relativamente ai margini delle grandi direttrici di traffico nazionali e internazionali. Un altro punto di interesse per la presente ricerca è dato dalle analisi circa il ruolo dell'area metropolitana rispetto alle dinamiche regionali, (comprese quelle legate ai processi di mobilità territoriale), in misura crescente (specie in alcune province) autonome ed indipendenti rispetto al capoluogo.

Per ragioni di sistematicità analitica, si è quindi optato per declinare il tema dell'accessibilità dell'area torinese, distinguendo, da un lato, tra dinamiche della mobilità di persone e di merci, dall'altro tra mobilità di lungo raggio (l'AMT e altri poli/nodi rilevanti italiani e stranieri) e di medio-breve raggio (l'AMT e le sue relazioni con la provincia torinese e le altre province piemontesi).

Tale scelta deriva non esclusivamente da ragioni di chiarezza analitica ed espositiva, ma dal fatto che gli stessi problemi sul tappeto – e, quindi, le proposte e i progetti messi in atto – sono strutturalmente diversi a seconda del tipo di mobilità/accessibilità, così come, appunto, sono differenti le aree e le parti di territorio volta per volta coinvolte.

Da un punto di vista metodologico, si è scelto di focalizzare l'attenzione, appunto, da un lato, su dati di scenario, dall'altro su principali criticità e progetti.

Nel primo caso è stata quindi raccolta un'ampia panoramica di dati statistici di contesto sui processi di mobilità, essenzialmente allo scopo di fornire al lettore un quadro di scenario esaustivo (e, talvolta, comparativo) circa le dinamiche in atto; si è comunque deciso – per non appesantire il presente rapporto di limitarsi a citare nel testo i dati più significativi, senza inserire nel testo tabelle e grafici (che sono comunque disponibili presso il gruppo di ricerca).

Quanto all'analisi di criticità e progetti, si è proceduto in primo luogo ad un sistematico reperimento degli studi, delle analisi, dei documenti ufficiali (di enti territoriali, ecc.) prodotti negli anni recenti (indicativamente, nell'ultimo quinquennio), appunto sul tema dell'accessibilità, delle politiche dei trasporti, dei processi di mobilità, con particolare riferimento – ovviamente – all'area torinese. L'analisi di tale documentazione ha quindi permesso di identificare e selezionare una serie di temi e nodi critici, che sono stati successivamente sottoposti all'attenzione di diversi testimoni qualificati, a vario titolo esperti dei temi dell'accessibilità e della mobilità¹.

¹ Le persone sentite in proposito sono: Carlo Alberto Barbieri (responsabile commissione territorio Torino Internazionale), Franco Campia (Assessore provinciale ai trasporti), Mario Carrara (Consorzio 5T), Anna Coluccia (funzionaria Assessorato trasporti Comune di Torino), Giovanni Ferrero (Dirigente provincia Progetti Ict e mobilità), Vito Mauro (Politecnico di Torino), Luigi Rivalta (già assessore all'urbanistica della Provincia di Torino, coordinatore commissione TAV), Gianni Rosa (funzionario responsabile del Piano Trasporti della Regione Piemonte), Andrea Stanghellini (Agenzia metropolitana mobilità), Angelo Tartaglia (Politecnico di Torino).

Anche in questo caso, gli esiti delle interviste non sono state riportate – tranne qualche rarissimo caso – in modo integrale nel testo che segue, ma sono confluite, al pari della documentazione cartacea, nell'analisi complessiva svolta dai ricercatori nei vari capitoli seguenti.

Questa parte della ricerca, tanto per la fase di reperimento della documentazione quanto per le interviste ai testimoni qualificati, si è svolta nei mesi da novembre 2005 a gennaio 2006.

1. L'accessibilità di lungo raggio

Torino come nodo di reti sovraregionali, nazionali ed internazionali: è questa la prospettiva strategica che anima e orienta molti dei progetti messi a punto in questi anni. La questione dell'accessibilità del capoluogo piemontese discende, evidentemente, dalle considerazioni circa la sua collocazione geografica (in un angolo d'Italia e con le Alpi a separarla dal resto d'Europa) ma anche da quelle sugli storici ritardi nella dotazione infrastrutturale che il capoluogo piemontese pare scontare, sia a livello di mobilità interna all'area metropolitana sia, appunto, a livello di accessibilità di lungo raggio.

Le opinioni di esperti e addetti ai lavori circa un ancor debole livello di accessibilità per l'area torinese, trovano un riscontro anche a livello di percezioni diffuse: da un recente sondaggio (Comitato Rota, L'Eau Vive, 2005) emerge che – oltre il Nordovest – peggiorano nettamente le percezioni delle persone circa i collegamenti col capoluogo piemontese: i valori più bassi si registrano tra gli italiani del nord-est e del centro-Sud, dove poco più di una persona su dieci ritiene Torino una città “molto” accessibile; un valore addirittura inferiore a quelli registrati, ad esempio, tra gli intervistati in Gran Bretagna o in Francia.

E' soprattutto dalla fine degli anni '90, nel complesso di una più generale rilancio della progettualità (piano strategico compreso), che si avvia una stagione di progettualità finalizzata, per l'appunto, a migliorare l'accessibilità dell'area torinese. Le principali linee di intervento individuate corrispondono ad altrettante alternative modali: ferrovie, autostrade, aeroporti.

Direttrici, corridoi e sistema ferroviario

L'idea dei “corridoi di trasporto transeuropei” nasce sostanzialmente all'indomani della caduta del Muro di Berlino, allo scopo di facilitare gli scambi “multimodali” (merci, persone, risorse energetiche, ecc...) tra Europa dell'Ovest e dell'Est. L'Italia, e il Piemonte in particolare, come noto, sono interessati da due di questi corridoi, il corridoio 5 e il corridoio cosiddetto “dei 2 mari”.

Il primo, che dovrebbe collegare Barcellona a Kiev, è stato individuato nelle conferenze sui trasporti di Creta-1994 e di Helsinki-1997; secondo l'UE si sarebbe dovuto completare entro il 2015 (ma non sarà così) e dovrebbe supportare la crescita del traffico merci nell'Unione. Già oggi si concentra sul corridoio 5 circa il 30% del traffico europeo delle merci e per il solo Nord Italia si prevede un aumento nei prossimi 10 anni da un +16% (scenario di minima) a un +35%, secondo lo scenario di massima (Unione industriale Torino, Assolombarda, Assindustria Genova, 2003). Il corridoio 5 è di importanza strategica anche perché supportato a Sud dagli hub portuali del sistema tirrenico e adriatico, a Nord dagli assi stradali e ferroviari dei valichi del Sempione, del Gottardo e del Brennero².

Il corridoio dei 2 mari collega i porti del Nord (Rotterdam in primo luogo) con il Mediterraneo (soprattutto Genova); e su di esso che si giocherà, tra l'altro, la competizione tra i porti del Nord (ancora dominanti, ma in costante declino dagli anni '90) e quelli mediterranei (cresciuti dal 20% al 40% circa dei traffici negli ultimi 10-15 anni).

Nonostante l'area torinese e piemontese si trovino all'incrocio di questi due grandi assi europei, appunto, – specie nel caso dell'area torinese – ad oggi sono tutt'altro che scontate le connessioni,

² Da una parte, il corridoio prevede il potenziamento delle strutture stradali e ferroviarie già esistenti, dall'altra la costruzione di nuove infrastrutture. Per un altro verso ancora prevede lo scioglimento di alcuni nodi viari che attualmente impediscono il rapido e agevole deflusso dei traffici commerciali.

specie con il corridoio dei 2 mari. L'inserimento dell'area torinese sul corridoi 5 si gioca essenzialmente sul terreno della tratta di linea ad alta velocità (TAV), ad Est per Milano e ad Ovest per Lione.

Per quanto riguarda la linea per la Lombardia, il progetto complessivo della tratta è stato approvato in Conferenza dei servizi a luglio del 2000. I cantieri hanno interessato i primi anni del nuovo secolo e nell'ottobre 2005 sono stati testati i primi viaggi inaugurali, ma limitatamente alla tratta Torino-Novara³.

Per la restante tratta verso Milano, i tempi di completamento si sono decisamente allungati: dopo l'accordo del luglio 2004 tra TAV e società Cavtomi, si lavora ad un completamento dell'opera entro il 2009 (con un ritardo di 4 anni rispetto alle previsioni formulate solo nel 2002). Ancora più indietro sono le altre tratte dell'alta velocità nel Nordest: tra ritardi nelle conferenze dei servizi e declassamento di alcune tratte (dalla lista dei progetti prioritari per l'UE), i tempi di completamento potrebbero slittare al 2020 o oltre).

Tutto ciò significa che, al di là del richiamo a uno scenario ideale di inserimento dell'area torinese sul corridoio 5 per i Balcani, in realtà nei prossimi 10-15 anni l'alta velocità costituirà essenzialmente un collegamento più rapido col capoluogo milanese. In ogni caso, per ridurre in modo effettivo le distanze temporali tra i due capoluoghi e valorizzare le opportunità della connessione ai fini dello sviluppo torinese, rimane tuttora da risolvere, a Torino, la questione delle connessioni nell'area Nord sia verso Caselle, sia l'ingresso in città verso la stazione di Porta Susa (ufficialmente confermata negli ultimi anni come stazione torinese dell'alta velocità). Su entrambi gli aspetti pesano ancora notevoli incertezze: come si vedrà meglio in seguito, nel primo caso legate anche alle scelte strategiche circa la cosiddetta Gronda Nord della TAV, nel secondo caso, legate alla reale tempistica dei cantieri per il raddoppio dei binari del passante ferroviario. A parte il destino della Gronda nord, comunque, anche la connessione dell'alta velocità Torino-Milano agli aeroporti risulta piuttosto problematica, anche per l'insufficiente domanda di passeggeri e, quindi, le presumibili resistenze di Trenitalia (anche se potrebbe essere praticabile una soluzione di treni navetta, magari gestiti direttamente dalle società aeroportuali, come avviene talvolta in altri scali).

Per quanto riguarda la ferrovia ad alta velocità verso la Francia, sul piano dei rapporti istituzionali, una decisione importante è stata quella del dicembre 2003 (quando il Consiglio Europeo ha incluso la Torino-Lione nella lista dei progetti infrastrutturali prioritari). Negli ultimi 2 anni il progetto non ha fatto grandi passi avanti, mentre il dibattito (politico e tecnico) ha insistito soprattutto sulla questione del tracciato nell'area metropolitana, con gli enti locali impegnati a sostenere

- Torino come un nodo della TAV (il progetto originario delle Ferrovie non prevedeva fermate nel capoluogo piemontese);
- la necessità di collegare il polo logistico di Orbassano.

Quanto alla prima questione, appunto, risulta ormai consolidata la decisione di Porta Susa come stazione della TAV (benché non siano ancora del tutto definiti diversi dettagli tecnici). A proposito del polo di Orbassano, invece, nel 2003 la Regione ha respinto per ben due volte i progetti preliminari presentati dalle Ferrovie (proprio a causa dell'esclusione in tali progetti della connessione di corso Marche con il centro intermodale di Orbassano).

Come sostengono gli studiosi che hanno affrontato la questione nell'ambito della costruzione del Secondo piano strategico, "una mancata o inefficace connessione con la gronda Ovest dell'alta velocità, avrebbe penalizzato lo scalo di Orbassano, già utilizzato per anni molto al di sotto delle sue

³ Tra il 2004 e il 2005 è anche stata avviata a risoluzione la questione della connessione con l'aeroporto di Malpensa, costruendo un nuovo raccordo tra le due stazioni novaresi (parte di un più complessivo accordo di programma, in 13 punti, per il complesso attraversamento del nodo di Novara).

potenzialità” (Carmagnani et al., 2005). L’avversione di RFI a connettere lo scalo di Orbassano con la linea TAV (dovuta ai maggiori costi di questo progetto) non è ancora del tutto superata.

Per quanto riguarda il tracciato definitivo della linea TAV verso la Francia permane comunque una grande incertezza; non solo per le (note) questioni legate all’opposizione dei residenti in Val Susa, ma anche perché gli stessi organi istituzionali hanno a lungo rinviato la decisione definitiva circa il tracciato stesso. La questione, che si trascina dalla fine degli anni ’90 riguarda in particolare le diverse possibili collocazioni del nuovo tunnel di base delle Alpi: dopo varie ipotesi, dal 2004 pareva definitiva la soluzione del tunnel di 54 chilometri da Venaus a St. Jean de Maurienne. In questo quadro nebuloso, rimangono controversi parecchi aspetti “tecnici”, tra i quali la prevalente destinazione della linea (passeggeri e/o merci) e le misure di accompagnamento, in particolare politiche di *demand management* volte a penalizzare il trasporto su gomma, più con misure politiche che economiche⁴.

Al momento in cui la presente indagine viene ultimata (febbraio 2006) le decisioni relative alla TAV sono rinviate, in connessione alla “pausa olimpica”. Il futuro della linea TAV verso Lione appare incerto (tragitto, tempi, costi, ecc.): il dibattito intercorso ha visto emergere notevoli perplessità a proposito della possibilità di un effettivo contenimento dei flussi di traffico merci su strada che, come detto, sarebbe la condizione necessaria a rendere coerente e vincente anche il progetto di linea merci ad alta velocità.

Rimane comunque aperta la questione della funzionalità dell’attuale sistema ferroviario: in attesa dei tempi lunghi che, in ogni caso, caratterizzeranno la realizzazione delle linee ad alta velocità, occorre intervenire – con urgenza e nel breve periodo – per migliorare l’efficienza delle ferrovie locali.

Il sistema stradale veloce

Come detto poc’anzi, il traffico autostradale è in costante aumento, anno dopo anno, in primo luogo di merci, ma anche di persone: il traffico pesante supera ormai un terzo del totale su quasi tutte le maggiori tratte sia dell’area torinese sia del resto del Nord.

In questo senso, la situazione dell’area torinese e del Piemonte non è peggiore rispetto ad altre regioni; anzi, si può osservare dalla figura seguente, come in altre parti del Settentrione la situazione dei carichi di traffico sia ben più critica, con molte tratte giudicate ormai decisamente “saturate” dagli esperti⁵: i flussi di traffico più consistenti, comunque, rimangono concentrati soprattutto nel Nordest, sulla Brescia-Padova (quasi 100 milioni di veicoli annui, per 717mila passaggi medi) e sulla Milano-Brescia (95 milioni di veicoli e oltre 1 milione di passaggi al chilometro).

Nell’area torinese, come per altro nel resto del Nord, nel periodo compreso tra il 1996 e il 2004 il traffico autostradale è cresciuto di circa un terzo. Nel torinese, i picchi di aumento hanno interessato l’autostrada per il Frejus (+42%) e quella per Piacenza (+40%).

Gli aumenti di traffico registrati sul sistema tangenziale torinese sono ancora superiori. Soltanto tra il 2000 e il 2003 il numero di veicoli passeggeri registra un aumento medio del 37%; in questo caso, cresce più il traffico “leggero” (+40%) di quello pesante (+29%). L’Ativa (2005) stima che ogni

⁴ La Giunta regionale ha recentemente espresso un orientamento in tal senso. Diversi esperti concordano che, lasciando il traffico merci alle dinamiche “spontanee”, l’effetto della linea TAV sarebbe minimo. Inoltre, è fondamentale intervenire anche sul sistema della logistica, per migliorare la competitività dei treni merci: oggi la loro velocità è di circa 20 chilometri orari, a causa di lunghe fermate e di un’estrema variabilità nei tempi di viaggio.

⁵ Per quanto riguarda invece le reti extraurbane statali e provinciali l’Italia, non esistono dati sistematici e comparabili di traffico, in quanto spesso questi vengono rilevati in modo saltuario.

giorno transitino sulla tangenziale torinese circa 165 milioni di veicoli, con punte di 17-18 mila passaggi all'ora nelle fasce orarie di punta.

Sulla mobilità di lunga distanza quanto su quella di breve-medio raggio esercitano un indubbio effetto sia i livelli di efficienza del sistema della mobilità veloce, sia le modalità di tariffazione. A proposito del primo aspetto, l'efficienza del sistema dipende, a sua volta, sia dalla presenza/assenza di arterie veloci ad innervare le diverse parti di un territorio sia dai livelli di saturazione da traffico. A proposito della questione della tariffazione, vale la pena ricordare come questa produca evidenti effetti sul traffico (è da anni allo studio nell'area torinese un sistema di tariffazione finalizzato a regolare i flussi sulla tangenziale torinese, per decongestionarla nelle ore di punta). Non solo, la tariffazione può produrre anche importanti effetti territoriali, ad esempio una ridislocazione delle residenze, risultando quindi strettamente interconnessa con aspetti di carattere urbanistico: vale la pena ricordare come – una decina di anni fa – lo spostamento fino a Rondissone del casello sulla Torino-Milano abbia prodotto un immediato effetto territoriale, di fatto allargando la “cintura torinese” fino all'intero della provincia di Vercelli (con relativa forte crescita del fenomeno del pendolarismo quotidiano).

Negli ultimi anni, sul fronte del miglioramento dell'accessibilità dell'area torinese con arterie veloci di traffico su gomma, si registrano come interventi più significativi di tipo “radiocentrico” l'allargamento dell'autostrada per Milano e il completamento di quella per Pinerolo; tra i progetti volti a potenziare la mobilità “anulare” i più rilevanti sono quelli della cosiddetta Gronda Est⁶, dell'asse di corso Marche⁷, della costruzione della quarta corsia sulla tangenziale esistente⁸.

Rispetto alla mobilità di lungo raggio e al miglioramento dell'accessibilità tra area torinese e Piemonte meridionale, indubbiamente, un importante intervento infrastrutturale riguarda poi la costruzione del collegamento autostrada Asti-Cuneo, che connetterebbe la A6 con la A21. I cantieri sono in corso e se ne prevede l'ultimazione per il 2008 (anche se ancora nel 2005 risultava incompleta la copertura finanziaria dell'opera; Regione Piemonte, DIT, 2004)⁹.

Per quanto riguarda il sistema tangenziale, nell'autunno 2005 sembra prevalere un'ipotesi “soft” della cosiddetta Gronda Est: una superstrada ricavata in gran parte da preesistenti strade statali e provinciali. Anche per l'area Ovest pare esserci stata una svolta importante, con il protocollo di intesa (tra Regione, Provincia, Comuni e Ferrovie) per fare di corso Marche un canale infrastrutturale a tre livelli: bretella interna tra due punti della tangenziale Ovest, tratto di ferrovia (gronda merci per collegare alta velocità allo scalo merci di Orbassano), viale in superficie¹⁰.

⁶ Nell'autunno 2005 la Gronda Est è stata inserita tra i progetti della Legge Obiettivo come progetto di collegamento tra diverse superstrade, ricavate dal potenziamento di statali e provinciali; in parte la Gronda è già realizzata, con le nuove circonvallazioni di Chieri e di Pessione, con i raccordi verso Volpiano dell'ex statale per Chivasso e tra la provinciale per il Vercellese e l'autostrada A4.

⁷ A metà 2005 è stato firmato un protocollo di intesa (firmato da Regione, Provincia, comuni e Ferrovie), che prevede per corso Marche la costruzione di un canale infrastrutturale a tre livelli sovrapposti: bretella interna alla tangenziale, “gronda merci” ferroviaria per collegare l'alta velocità allo scalo di Orbassano, viale in superficie.

⁸ Dopo il potenziamento della tangenziale con i raccordi per il San Luigi di Orbassano, tra Alpignano e Pianezza e la circonvallazione di Trofarello, l'Ativa ha intanto programmato con gli enti locali la costruzione di una quarta corsia in tangenziale, tra Settimo e Rivoli.

⁹ Inoltre, l'autostrada dovrebbe proseguire poi da Cuneo verso Nizza, attraverso il traforo del Mercantour; ma su questa tratta gravano ritardi e criticità di varia natura (resistenze del governo francese e degli ambientalisti locali) (Confindustria Piemonte, et al., 2005)

¹⁰ Sempre nella zona Ovest, i lavori di costruzione della quarta corsia della tangenziale, già finanziati da Ativa, sono in ritardo a causa dei mesi di attesa del via libera da parte di Anas e Ministeri dell'economia e dei trasporti.

Il sistema aeroportuale

Gli aumenti relativi più significativi, a partire dagli anni '90, hanno riguardato, in tutta Europa, la mobilità su lunghe distanze: il traffico aereo di passeggeri in molti dei principali scali continentali è, infatti, più che raddoppiato nell'ultimo decennio. È da notare, in particolare, come l'aereo abbia progressivamente conquistato fette di mercato (grazie alla concorrenza tra compagnie e a tariffe sempre più differenziate ed economiche), essenzialmente a scapito del treno. In Italia, tra il 1990 e il 2003 l'aumento di passeggeri sui treni è stato pari ad appena il 3%, sugli aerei – solo tra il 1995 e il 2003 – l'aumento è stato del 54%.

Per quanto riguarda l'area torinese, l'aeroporto di Caselle si caratterizza negli ultimi anni per una leggera crescita di passeggeri e per una continua diminuzione del traffico merci. Per confronto con gli altri principali scali di riferimento dell'area, tra il 2000 e il 2004 a Caselle il traffico passeggeri è cresciuto del 12%, a Genova solo dell'1%, mentre a Malpensa è diminuito del 10%.

Per quanto riguarda il dato particolare sui livelli di accessibilità internazionale, nel 2000 l'aeroporto torinese apparteneva alla terza fascia degli aeroporti metropolitani (con Firenze, Verona e Genova), a notevole distanza non solo dalla prima fascia (Fiumicino e Malpensa), ma anche dalla seconda (Venezia, Bologna e Linate). Dal 2000 al 2004 il numero di passeggeri internazionali è cresciuto a Caselle del 3% (pari a circa 35.000 passeggeri in più), meglio di Malpensa (che ha perso l'1% di passeggeri internazionali) o di Genova (-6%). A fine 2005, l'aeroporto di Caselle risulta collegato con 12 città italiane e 21 straniere, di cui quasi tutte in Europa occidentale (16), 2 nell'Est europeo (ma sono in progetto altrettanti collegamenti) e 3 in Nord Africa.

Il traffico merci a Caselle ha avuto, invece, un vero e proprio crollo alla fine degli anni '90 (da quota 55.000 tonnellate circa a meno di 20.000), per poi continuare a diminuire negli ultimi anni (-22% tra 2000 e 2004): si tratta dell'unico aeroporto metropolitano italiano a registrare un trend negativo di traffico merci negli ultimi anni (a parte il caso di Fiumicino, compensato però dalla crescita di Ciampino).

Sempre negli ultimi anni, lo scalo aeroportuale torinese è stato potenziato (specialmente in vista delle olimpiadi), con l'ampliamento delle sale d'imbarco (per poter gestire un traffico passeggeri che la Sagat prevede pari a 5 milioni nel 2010 e a 6 milioni e mezzo nel 2015), le connessioni con le strade provinciali 2 e 13 e il raccordo tra le linee ferroviarie GTT e RFI (così da fare proseguire i treni oltre Dora, per Porta Susa e Lingotto).

Anche lo scalo di Levaldigi è stato potenziato in vista dell'appuntamento olimpico del 2006 (ampliamento aerostazione, piazzali aeromobili, bus e auto) e questa viene ritenuta dalla Regione una buona base per un rilancio dello scalo cuneese, soprattutto nelle sue sinergie con Torino: "L'aeroporto di Cuneo Levaldigi [...], come integrazione all'aeroporto di Torino Caselle, [...] è destinato a ricoprire sempre più un ruolo comprimario anche in considerazione del previsto incremento traffico di passeggeri e commerciale"¹¹ (Regione Piemonte, 2005). Ma c'è anche chi, al contrario, ritiene che la serie dei fallimenti gestionali dello scalo cuneese dimostri la sua insostenibilità dal punto di vista economico.

In termini di integrazione regionale (e/o sovraregionale) risultano tutt'altro che chiare le attuali strategie: Caselle deve da anni definire il quadro delle proprie alleanze strategiche (vedi oltre); per gli altri due scali regionali (tre, volendo considerare Aosta), è oggi tutt'altro che chiaro il loro ruolo: oltre al già citato caso di Levaldigi, anche sullo scalo di Biella Cerrione permangono dubbi sul

¹¹ I primi mesi del 2006 paiono comunque decisivi per il destino dello scalo cuneese, in particolare sul fronte gestionale (Geac, l'attuale società di gestione, pare sull'orlo del fallimento, con 13 milioni di debiti).

futuro (anche se di recente è stato accreditato come scalo-piattaforma nel Nordovest per la Croce rossa e protezione civile)¹².

La questione dei nodi di interscambio

Avvicinandosi il completamento della linea ferroviaria ad alta velocità tra Torino e Milano stanno acquistando crescente forza le ipotesi cooperative con lo scalo lombardo¹³: “L’entrata in funzione dell’Alta Velocità Ferroviaria tra Torino e Milano, con il corollario di una connessione verso Malpensa, può radicalmente modificare il quadro di opportunità oggi esistente portando le due città ed i rispettivi aeroporti all’interno di un’isocrona delle due ore” (Torino Internazionale, Csst, 2002). Occorre in proposito rilevare, tuttavia, come il progetto dell’alta velocità sia nato del tutto privo di ipotesi di connessione con i due scali aeroportuali e – solo dopo un faticoso lavoro politico e di lobbying – sia stata (forse) avviata a risoluzione la questione della connessione con Malpensa. Allo stato, si è comunque ancora ben lungi da poter ipotizzare una vera integrazione pianificata tra linea ferroviaria veloce e scalo aeroportuale, alla maniera di Lione, con la stazione del TGV che raggiunge l’aeroporto di Satolas.

L’assetto infrastrutturale dell’area Nord di Torino risulta quindi oggi uno dei nodi critici, attorno a cui ruota il destino della (possibile) integrazione tra Malpensa e Caselle. L’esito è però ancora difficilmente prevedibile, anche perché molto dipenderà, nel prossimo futuro, dal decollo (o meno) dei vari progetti tesi a rafforzare le sinergie strategiche tra il capoluogo piemontese e quello lombardo.

Nell’ultimo biennio, è stato più volte sottolineato come le strategie dei due aeroporti rimanessero “sostanzialmente concorrenti” (Russo, 2004, vol. II, p.122), ovvero mancasse “un progetto che definisca un sistema integrato verso l’alto (HUB di Malpensa) e verso il basso (integrazione tra i tre aeroporti della regione)” (Doc.XXV congresso INU, p.2).

In sintesi, nella fase attuale, le strategie sul tappeto per l’aeroporto di Caselle sono:

- rafforzare l’integrazione con l’area milanese e con Malpensa in quanto hub privilegiato di riferimento;
- creare un network di aeroporti (Caselle con Firenze, Bologna, ecc..), all’incirca di pari forza, così da acquisire più peso nella competizione e sul mercato¹⁴;
- integrarsi in modo privilegiato con lo scalo di Fiumicino (stante la presenza comune ai due scali del gruppo Benetton come rilevante azionista), immaginando di eleggere quindi lo scalo romano a proprio hub di riferimento (specialmente per tutti i voli dell’area mediterranea). Naturalmente quest’ultima strategia potrebbe integrarsi con la precedente, mentre è sostanzialmente alternativa rispetto alla prima (integrazione con Malpensa).

La precedente questione delle interconnessioni tra trasporto aereo e ferrovia ad alta velocità, a sua volta, rimanda ad un più ampio ragionamento (che coinvolge altri livelli di mobilità e di strategie di gestione dei trasporti, su lunghe/brevi percorrenze, extraurbane e interurbane): perché un nodo

¹² In termini più generali, occorre pensare ad una strategia complessiva, che preveda, ad esempio, una qualche divisione di ruoli e funzioni tra Caselle (inserito in reti di rapporti con i maggiori scali nazionali e di accessibilità a scala ampia) e i piccoli aeroporti regionali, che soddisfano invece una domanda di accessibilità locale nelle diverse province.

¹³ Si tenga anche conto che, finora, il 97% dell’utenza ha raggiunto abitualmente Caselle in auto (85%) o in taxi (12%), mentre è minimo il ruolo giocato dai mezzi pubblici: treno 1,8%, bus 1,4%. Nel caso di Malpensa, la situazione non è molto dissimile, anche se l’accesso in treno risulta leggermente superiore (5,3%) (fonte: Torino Internazionale, Csst, 2002).

¹⁴ Va in questa direzione, ad esempio, l’acquisizione da parte della società Aeroporti Holding (controllata al 60 per cento dalla Sagat) di quote di alcuni scali aeroportuali, come quello fiorentino.

aereo-treno funzioni (ma, più in generale, perché qualunque nodo di interscambio funzioni) occorre che sia ottima l'efficienza del sistema di trasporto con cui proseguire il viaggio, soprattutto in termini di elevata frequenza, affidabilità, comfort e sicurezza, servizi di supporto, come biglietti integrati, sistemi informativi unici, ecc. (De Angelis, 2002).

Da questo punto di vista, risultano decisivi per lo sviluppo della rete ferroviaria torinese (oltre che lo scalo di Caselle, con le sue varie connessioni) i principali nodi dell'intermodalità passeggeri, individuati ufficialmente in "quelli consolidati di Porta Susa (alta velocità, RFI, aeroporti, metropolitana, parcheggio Bolzano) e Stura (autostrada, linea tranviaria di RFI, ferrovia alta velocità, parcheggio); vi è poi un altro polo, da sviluppare, che è quello del Lingotto, per il quale esiste un Protocollo d'Intesa (che prevede la ridefinizione del ruolo di Porta Nuova¹⁵ anche nel contesto del servizio ferroviario metropolitano) e sul quale graviteranno la stazione ferroviaria dell'alta velocità e storica, la metropolitana e l'accesso al sistema autostradale" (Regione Piemonte, 2004, p.25).

La logica intermodale riguarda anche lo scambio gomma-rotella. In questo senso, anche nell'area torinese, da qualche anno, si è cominciato a percorrere la via dei parcheggi di interscambio. Si stanno costruendo i cosiddetti "movicentri", finanziati (più o meno in parti uguali) da Regione, Stato ed Enti locali. I progetti in corso sono 28 in tutto il Piemonte, di cui 10 in comuni dell'area metropolitana e uno a Torino: si tratta, in genere, di parcheggi per automobili, in corrispondenza di linee di bus o tram urbani o extraurbani, o ancora di piste ciclabili.

A regime, il sistema torinese dei parcheggi di interscambio dovrebbe articolarsi su una doppia corona, una all'estrema periferia (con 4 parcheggi) ed una interna, attorno al centro (con 9 parcheggi in struttura o a barriera). All'inizio del 2006 è stato inaugurato il movicentro torinese, in zona Stura, prossimo alla stazione ferroviaria e all'autostrada per Milano. Resta tuttavia qualche perplessità sulle sue reali possibilità di successo, tenendo conto sia della dimensione relativamente ridotta del parcheggio (600 posti, a fronte di quasi 4.000 auto in entrata ogni mattina dall'autostrada in corso Giulio Cesare; Russo, 2004) sia della connessione non con il metrò ma con un tram (per quanto nuovo e comodo come il 4)¹⁶.

Anche nell'area metropolitana il funzionamento dei movicentri risulta quanto mai critico: ad esempio, a Chieri (dove sorge il movicentro maggiormente consolidato) Regione ed enti locali hanno più volte chiesto invano negli ultimi anni un potenziamento del servizio ferroviario locale.

2. L'accessibilità di medio e breve raggio

I flussi di mobilità e l'area metropolitana

Da un'indagine svolta qualche anno fa dalla Provincia, risultava che il territorio torinese ha il massimo di scambi inter-provinciali, per quanto riguarda i flussi di mobilità quotidiana, con le province di Cuneo e di Asti. In particolare, risultano forti i flussi verso il capoluogo regionale: circa

¹⁵ A proposito della stazione di Porta nuova, non si registrano sviluppi significativi nell'ultimo anno. Dopo lo studio realizzato da Siti e, soprattutto, in attesa di avvicinarsi alla data di completamento del Passante, tutto tace, benché l'ipotesi prevalente continui a rimanere quella di un dimezzamento e l'interramento di circa metà dei binari (piuttosto che un arretramento, con completa dismissione dell'edificio storico, come originariamente sostenuto da RFI).

¹⁶ All'estremo opposto della linea 4 è stato pur inaugurato il parcheggio di interscambio Caio Mario. Vi sono tuttavia consistenti dubbi circa le reali possibilità di successo dell'intera strategia dei parcheggi cosiddetti di interscambio: il sistema dei trasporti pubblico, infatti, potrebbe candidarsi come reale alternativa all'auto solo nel caso del metrò o del sistema ferroviario metropolitano (i cui tempi, però, saranno comunque molto lunghi); per il resto, è improbabile che venga parcheggiata l'auto per proseguire con autobus o tram (stante la loro lentezza rispetto alle auto, specie su tragitti di media lunghezza).

14.000 al giorno dal Cuneese, 9.000 dall'Astigiano¹⁷. Interscambi più ridotti sono quelle con le province di Vercelli, di Alessandria (verso la quale è abbastanza consistente anche il flusso in uscita) e di Biella (quasi solo per la mobilità diretta verso Torino). Le province di Novara e del Verbano Cusio Ossola, infine, registrano interscambi pressoché nulli con la provincia di Torino.

All'interno del territorio provinciale (ripartito, per semplicità, nelle tre macro-aree capoluogo, cintura, resto della provincia), i maggiori flussi si caratterizzano per essere in genere "autocontenuti", ovvero interni a ciascuna delle tre distinte aree: la mobilità più consistente rimane quella interna a Torino (con 662.000 spostamenti quotidiani; dati 2004). Il 46% di tutti gli spostamenti, però, si svolgono completamente al di fuori del capoluogo: in particolare flussi molto importanti avvengono tra comuni esterni alla cintura torinese¹⁸ (548.000 al giorno) e tra i centri della cintura (275.000). E' interessante rilevare come nell'ultimo decennio, siano fortemente cresciuti tutti i flussi di mobilità che non interessano direttamente il capoluogo, in particolare quelli più esterni, mentre sia in forte declino quantitativo la mobilità interna al capoluogo e, in misura minore, anche quelli radiali tra capoluogo e centri esterni alla cintura metropolitana.

Per quanto riguarda i mezzi di trasporto utilizzati, negli ultimi 10-15 anni si osservano sia nel capoluogo sia in cintura dei trend simili. Fermo restando un utilizzo dell'automobile molto più marcato in cintura (pari ad oltre il 60% di tutti gli spostamenti quotidiani, contro un po' più del 40% a Torino), sia nel capoluogo sia in cintura emergono con evidenza:

- una forte crescita dell'uso dell'auto fino al 1996, seguita da una sostanziale stabilizzazione (anzi, nel capoluogo, un lieve declino);
- una diminuzione costante dell'uso dei mezzi pubblici (sia bus e tram sia treni);
- una leggera crescita degli spostamenti con le 2 ruote, che, specie dal 1996, cominciano a sollevarsi dalla quota zero.

Gli interventi infrastrutturali

Tutti concordano (almeno in apparenza) sul fatto che nell'area torinese urga puntare a un riequilibrio nell'utilizzo dei diversi mezzi di trasporto, con uno spostamento modale – dall'auto a trasporti pubblici e biciclette¹⁹ –, un potenziamento ed un recupero di competitività dei mezzi pubblici. In tal senso si è espresso anche il Piano Regionale di Trasporti (del dicembre 2004), individuando come prioritarie le seguenti azioni: ampliamento e potenziamento del sistema ferroviario metropolitano (SFM)²⁰, del sistema delle linee del metrò, della rete di tram e autobus, delle corsie protette, della

¹⁷ Questi dati sulla mobilità da e per l'area torinese confermano quelli relativi ad altri tipi di fenomeni: ad esempio, i dati sugli studenti universitari dimostrano che si rivolgono agli atenei torinesi, oltre che i residenti in provincia, coloro che abitano – per l'appunto – nelle province di Cuneo e di Asti, mentre i giovani che abitano nelle altre province piemontesi si rivolgono in gran parte ad altri atenei (Milano, Piemonte orientale, Genova).

¹⁸ In questa indagine sono considerati parte della cintura torinese 31 comuni in tutto, corrispondenti all'incirca alle prime due corone attorno al capoluogo.

¹⁹ Per quanto riguarda la mobilità ciclabile, nel capoluogo le piste sono aumentate (da 81 chilometri del 2001 ai 106 previsti per fine 2006); il Piano esecutivo per la mobilità ciclabile nel capoluogo (di fine 2003) prevede quasi 300 chilometri di itinerari da realizzarsi in dieci anni. Nell'area metropolitana, un'importante pista ciclabile di 45 chilometri collega 9 comuni, da Borgaro a Lanzo. Altri collegamenti ciclabili rilevanti tra comuni metropolitani sono quelli da Beinasco a Sangano, da Chieri a Riva. Le sole vie d'accesso con ciclabili al capoluogo sono da Moncalieri, Nichelino e Rivoli (per corso Allamano); sulle altre direttrici è quindi estremamente difficile l'utilizzo della bicicletta nel traffico pendolare quotidiano.

²⁰ Il sistema ferroviario metropolitano è previsto dalla legge regionale n.1/2000 e si struttura su 7 direttrici: a nord in direzione di Ceres, del Canavese (fino a Pont), di Brandizzo-Chivasso (e quindi del Piemonte nordorientale); a ovest verso Susa e Bardonecchia; a sud: da None alla Val Pellice, da Villastellone verso il Cuneese; ad est: verso l'Astigiano.

qualità del servizio e dei mezzi (ammodernamento e comfort)²¹. Un altro terreno di intervento previsto è quello economico, puntando ad adottare appropriate sistemi di tariffazione per invogliare l'uso dei mezzi pubblici e disincentivare l'uso dell'auto. Particolarmente innovativi sono poi l'obiettivo di "estendere progressivamente le zone a traffico limitato", ma, al tempo stesso, di "limitare l'offerta di parcheggi nelle zone più congestionate" (incentivando piuttosto la costruzione di autorimesse private, per liberare spazio pubblico); inoltre di promuovere l'uso della bicicletta, realizzando "l'infrastruttura ciclabile con riferimento a tutta la rete della viabilità urbana"²².

Sul versante dei grandi progetti infrastrutturali per rendere l'area torinese più accessibile con i mezzi pubblici, i principali interventi di questi anni si legano – come noto – al passante ferroviario. Nell'ultimo biennio, sono stati completati i lavori tra corso Turati, Peschiera e Vittorio Emanuele. Sono in fase di completamento i cantieri lungo corso Inghilterra (binari Ovest), che permetteranno di riaprire parte del corso (com'era prima dei cantieri), e proseguendo quindi con i lavori sulla zone Est dei binari. Per il tratto di passante oltre piazza Statuto, nel 2005 è stato indetto l'appalto e si sono aperti i cantieri. Tenendo conto dei tempi per la sistemazione sia dei tratti sotterranei sia della superficie, il passante non sarà a regime prima del 2012-2013²³.

Quella del passante è, come noto, una trasformazione colossale, anche solo per i suoi tempi (alla fine, i cantieri avranno interessato Torino per oltre un quarto di secolo) e il cui successo (in termini di una migliore accessibilità dell'area torinese) si gioca essenzialmente sulla possibilità di usare due dei quattro nuovi binari per il trasporto ferroviario locale ad elevata frequenza²⁴, creando "una rete regionale di trasporti incentrata sulla città"²⁵.

La Legge Regionale n.1 del 2000 prevede un futuro sistema ferroviario metropolitano (SFM) strutturato su 7 direttrici di traffico: a Nord verso Ceres²⁶, Pont Canavese, Chivasso; a Ovest per la Val di Susa fino a Bardonecchia; a Sud per la Val Pellice (anche grazie al "raddoppio selettivo" della linea esistente Torino-Pinerolo) e verso il Cuneese; a Est verso l'Astigiano. Nel Piano Strategico Torino Internazionale si prevedeva un SFM operativo già all'inizio del 2006, ma i ritardi dei cantieri del passante fanno ora ritenere che anche il servizio ferroviario metropolitano non partirà prima del 2012-2013. Il rinvio del completamento del passante rischia però anche di diventare un elemento di dilazionamento dei tempi della pianificazione operativa del SFM; benché, infatti, si continui a

Per ora funziona solo la tratta Chieri-Torino-Rivarolo; le altre linee dovrebbero entrare in funzione col progressivo completamento del passante. A regime, il sistema ferroviario metropolitano dovrebbe garantire passaggi frequenti dei treni, irradiandosi su oltre 20 stazioni.

²¹ Su queste tematiche giocheranno effetti rilevanti le scelte del nuovo Piano regionale dei trasporti, che la Regione sta predisponendo e che dovrebbe comprendere al proprio interno uno specifico Piano metropolitano della mobilità (predisposto di concerto con l'Agenzia metropolitana della mobilità).

²² In questo senso, sono piuttosto evidenti le differenze di prospettive con il Comune di Torino che in questi anni, sul fronte dei parcheggi, ha portato avanti con convinzione una politica tesa a moltiplicare i parcheggi sotterranei e con barriere (trovandosi quindi poi in ovvia difficoltà di fronte ad ogni ipotesi di ampliamento delle zone a traffico limitato secondo molti parcheggi, ad esempio, sarebbero diventati inaccessibili); sul fronte della mobilità ciclabile, in teoria l'idea di costruire piste ciclabili in tutte le principali arterie cittadine (specie quelle di nuova costruzione era contenuto nel Piano urbano del traffico del 2001; poi però in pratica le cose sono andate ben diversamente (come dimostra l'assenza di piste ciclabili in molte strade torinesi da poco rifatte: es: via Livorno, corso Racconigi, via Catania, ecc.).

²³ Per quanto riguarda le stazioni, i tempi di completamento previsti sono: Stura 2006, Porta Susa 2009, Dora, Zappata e Rebaudengo 2011. Nessuna decisione, come già accennato, è ancora stata presa per Porta Nuova.

²⁴ Il sistema ferroviario metropolitano dovrebbe comprendere, a regime, più di venti stazioni, con treni locali ogni 20 minuti nell'area esterna, 10 nella conurbazione, 6-7 minuti nel capoluogo (Torino Internazionale, 2002).

²⁵ Dal punto di vista territoriale, si può osservare come, a differenza di Milano, l'operazione del passante torinese sembra finora condotta in modo sostanzialmente centrato sul capoluogo e, in particolare, sul *core* urbano. Mentre infatti la strategia milanese orientata, col passante, "alla espulsione di funzioni e di condizioni di localizzazione per funzioni strategiche", a Torino la strategia è piuttosto di "valorizzare il centro, e gli investimenti già in atto" (Russo, 2004, p.99).

²⁶ Sono attualmente in fase di studio le modalità di interconnessione della linea per Ceres con il passante.

ribadire che il “servizio ferroviario metropolitano dovrebbe costituire una delle principali priorità del nuovo Piano Strategico – come si legge in uno dei documenti preparatori ufficiali del nuovo Piano – a oggi le potenzialità di questo tema restano praticamente inesplorate, sia in termini di servizio sia specialmente in un’ottica di rifunzionalizzazione e riqualificazione degli ambiti insediativi dell’area metropolitana” (Carmagnani et al., 2005, p.208). In proposito, il Secondo piano strategico ribadisce l’urgenza di mettere in atto “un sistema coerente di politiche di implementazione, perché [IL SFM] sia funzionante tra dieci anni” (Torino Internazionale, 2006, p.3)²⁷.

Se in futuro (non troppo remoto) opererà nel capoluogo piemontese un efficiente servizio ferroviario metropolitano²⁸, anche i progetti di costruzione della metropolitana finiranno per assumere ben altro rilievo. In caso contrario, è evidente che la sola linea 1 del metrò, da sola, ben difficilmente potrà produrre rilevanti effetti sulla mobilità dell’area torinese²⁹ (anche perché – specialmente in assenza di numerosi parcheggi di interscambio con le stazioni del metrò, c’è da aspettarsi che l’utenza del metrò non sarà di molto superiore a quella che già utilizzava i mezzi di pubblici di superficie che viaggiavano sullo stesso percorso, lungo corso Francia e corso Vittorio Emanuele. Ma anche la proposta linea 2 di metropolitana (Nord-Sud)³⁰ non migliorerebbe di molto la competitività del trasporto pubblico³¹.

3. Il trasporto delle merci

Il sistema logistico regionale

Liberalizzazione dei mercati, delocalizzazione delle unità produttive, terziarizzazione e logica produttiva just in time hanno prodotto nel periodo recente un enorme aumento del trasporto delle merci su scala mondiale (De Angelis, 2002). In queste reti di scambi commerciali sempre più estese, assumono un ruolo di crescente centralità le cosiddette “piattaforme logistiche” (dislocate nei maggiori porti mondiali, scali aeroportuali, snodi ferroviari). La crescita del traffico merci su gomma ha interessato tutta l’Europa, ma in particolare l’Italia (stante la debolezza strutturale del suo sistema ferroviario): oggi in Italia, per ogni chilometro di strada, circolano 14 veicoli pesanti da trasporto, la più elevata cifra tra i maggiori stati dell’Unione europea (tale cifra è pari a 10 veicoli in Gran Bretagna, 7 in Spagna, 6 in Francia e Germania; fonte: Oti Piemonte). Secondo le stime del Piano generale dei trasporti (nazionale), il traffico merci interno crescerà ancora nei prossimi anni di una cifra compresa tra il 16% e il 35%; ancora più accentuata si prevede la crescita del traffico su gomma transfrontaliero (Unione industriale Torino et al., 2003).

²⁷ Non va poi trascurato il fatto che, qualora non si costruisse la linea ad alta velocità verso la Francia, il traffico merci continuerebbe a viaggiare sulla linea ferroviaria storica, anche nell’area torinese, pesando negativamente anche sull’offerta di treni locali passeggeri ad elevata frequenza.

²⁸ In realtà, allo stato, il progetto ufficiale delle Ferrovie per il Sfm (con passante a regime) è ancor molto vago: una frequente cadenza (5-10 minuti) dei passaggi viene infatti garantita solo nel tratto tra le stazioni Dora e Lingotto. La frequenza dei collegamenti con le stazioni della cintura rimangono tuttora circondate da un alone di notevole incertezza e da un’elevatissima variabilità sulla direttrice per il cuneese, ad esempio, si parla di cadenze variabili tra i 10 e i 30 minuti, su altre tratte (per Rivarolo, Caselle-Ceres, Collegno-Val Susa, Pinerolo le previsioni sono ancor più vaghe e variabili: un treno ogni 15-60 minuti).

²⁹ Al di là di una certa enfasi di questi anni sul valore simbolico, comunque importante, del nuovo metrò) non va infatti dimenticato che la linea 1 comincia appena a colmare una storica lacuna torinese.

³⁰ Per la linea 2 del metrò si ipotizza l’utilizzo del trincerone ferroviario dismesso tra corso Sempione e lo scalo Vanchiglia (non distante dal centro storico, oltre che dai nuovi insediamenti universitari nell’area ex Italgas).

³¹ All’inizio del 2007 il metrò dovrebbe funzionare da Collegno a Porta Nuova, nel 2009 fino al Lingotto, in attesa di definire gli eventuali prolungamenti a Sud (fino a Moncalieri?) e ad Ovest (a Rosta?).

In questo quadro, i poli logistici tendono quindi a caratterizzarsi in misura crescente come nuovi poli dello sviluppo territoriale e “possono diventare motori di sviluppo e di rilancio di vaste aree regionali, analogamente a quanto svolto dai poli industriali di passata memoria, [generando] benefici effetti sull’economia locale, avvantaggiando le imprese locali, riducendo il traffico stradale di lunga percorrenza e riequilibrando la ripartizione modale, grazie ai servizi logistici e all’organizzazione della distribuzione possono portare anche ad una riduzione del traffico urbano” (Regione Piemonte, 2004, p. 8).

Per quanto riguarda il Piemonte, attorno ai poli “storici” (Orbassano, Rivalta Scrivia e Novara) si sono strutturate le tre principali aree del sistema logistico regionale. Secondo logiche gerarchiche, il polo novarese pare avvantaggiato dal punto di vista funzionale, in quanto al crocevia dei due corridoi europei veloci (precedentemente citati), il sistema alessandrino (Rivalta e Serravalle Scrivia, in particolare) presenta potenzialità di sviluppo importanti soprattutto come retroterra logistico del porto genovese; per quanto riguarda l’area torinese (interporto Sito e scalo merci di Orbassano), si tratta indubbiamente di un nodo rilevante della logistica regionale, ma gerarchicamente inferiore rispetto agli altri due poli, e caratterizzandosi più per le sue funzioni distributive che come nodo rilevanti della reti logistiche ampie³².

Finora paiono deficitari soprattutto i tentativi di integrare i diversi poli della logistica in un vero sistema regionale “E’ mancato un approccio strategico in grado di affrontare il tema non tanto e solo sotto il profilo della realizzazione di infrastrutture di trasporto, quanto sotto quello dello sviluppo di un sistema logistico integrato, attraverso azioni a scala regionale, locale (riorganizzazione della raccolta/distribuzione delle merci) e urbana, in grado di coinvolgere soggetti istituzionali e soggetti privati del settore e più in generale del sistema economico e produttivo piemontese” (Inu, 2005, p.2). Anche in questo caso (come nel caso precedente degli scali aeroportuali) la questione dell’integrazione dei nodi logistici sembra far parte di un più ampio discorso di integrazione di strategie tra loro diverse. In proposito, non risulta infatti ancora chiaro, ad esempio, il rapporto tra le strategie messe in atto dalla Regione per integrare tra loro i centri logistica piemontesi ed altre finalizzate invece a integrare un’area più ampia, che coinvolge le tre maggiori regioni nordoccidentali (il Protocollo d’intesa dell’autunno 2005 della Fondazione delle province del Nordovest prevede “la realizzazione di una moderna ed efficiente rete di comunicazioni strutture logistiche assolutamente necessarie nell’ambito della competizione globale e soprattutto nei rapporti con i Paesi Europei”).

Rispetto agli altri due poli della logistica regionali, quello torinese risulta parzialmente svantaggiato dalla posizione geografica: il polo novarese, ad esempio, non solo si colloca all’incrocio dei due corridoi europei, ma soprattutto sta consolidando un suo ruolo di “porta” occidentale dell’area milanese³³. Per risultare quindi competitivo (condizione irrinunciabile, anche in una logica cooperativa, ma non subalterna, rispetto agli altri due nodi regionali), pare quindi indispensabile che il nodo logistico torinese supplisca alla propria posizione meno vantaggiosa sviluppando capacità imprenditoriali dirette a creare servizi specifici per la logistica (l’altro fattore competitivo fondamentale, oltre alla disponibilità di aree attrezzate all’uopo).

³² Anche supponendo che il progetto di connessione con la Tav abbia buon esito, paiono mancare al polo di Orbassano i requisiti (posizionamento sulle reti ferroviarie e dimensione) per renderlo davvero competitivo con gli altri due nodi della logistica regionale.

Sono inoltre in fase di decollo – ma con ben minori ambizioni dal punto di vista della rilevanza nel sistema logistico regionale – sia il polo di Chivasso (che potrebbe servire l’area metropolitana nordorientale sia la piattaforma logistica di Cuneo (per stoccaggio merci e trasporto all’estero), la cui costruzione è prevista per i prossimi anni.

³³ Naturalmente, anche in questo caso, molto dipenderà dal destino del posizionamento (o meno) di Torino sul corridoio europeo 5; è evidente che, qualora non dovesse partire e il progetto dell’alta velocità verso la Francia, la posizione del polo logistico torinese finirebbe per risultare ancora più critica.

L'area metropolitana

Nel contesto urbano e metropolitano, poi, la questione della logistica e della distribuzione delle merci continua a configurarsi come uno dei principali nodi critici, soprattutto sul versante del sovraccarico da traffico: la distribuzione delle merci in città e cintura pesa infatti ormai per circa un quarto del traffico complessivo. In termini di impatti ambientali e sociali, un'indagine comparativa evidenzia come i costi (da inquinamento, rumore, incidenti, congestione) “pesati” sull'efficacia dei singoli mezzi fanno emergere proprio camion, furgoni e veicoli industriali in genere come i mezzi a maggiore impatto, in particolare per le loro emissioni in atmosfera enormemente superiori a tutti gli altri tipi di mezzi di trasporto (FS, Amici della Terra, 2002): anche a causa del fatto che i piccoli proprietari faticano notevolmente a rinnovare i propri veicoli di distribuzione merci, circa il 60% del parco circolante è vecchio e molto inquinante.

A partire dagli anni '80 sono state elaborate politiche mirate a ridurre gli effetti del traffico merci nei contesti urbani e razionalizzare l'utilizzo dei mezzi pesanti, puntando essenzialmente a ridurre le fasce di orario di libera circolazione, agevolare i mezzi più nuovi e a minor impatto, consolidamento dei carichi mediante piattaforme logistiche.

In più – almeno nell'esperienza italiana – uno dei maggiori problemi è la bassa efficienza del trasporto merci nei contesti urbano-metropolitani, spesso effettuato in conto proprio, poco terziarizzato e raramente affidato a specialisti del settore, con la conseguenza di un insufficiente sfruttamento della capacità di carico, di molti viaggi a vuoto, specie al ritorno, di una scarsissima flessibilità d'orario (con notevole congestione nelle ore centrali della mattina e del pomeriggio).

A Torino, un paio di anni fa, si è tentato di creare un tavolo di concertazione con associazioni di categoria (e non), (prevedendo poi di coinvolgere anche i comuni dell'area metropolitana e la Provincia), ma sono presto tramontate le ipotesi di accordo con le associazioni dei trasportatori per un nuovo piano delle merci e della logistica urbana. Il Comune ha quindi ridotto le pretese, puntando a una blanda limitazione degli orari in cui caricare e scaricare le merci, ma anche questo progetto è stato presto abbandonato (anche per non urtare una categoria già insofferente a causa dei molti cantieri aperti in città).

4. Ict, accessibilità e mobilità

Nuove potenzialità per governare i trasporti

Gli sviluppi delle nuove tecnologie nel campo dell'informatica e delle telecomunicazioni offrono importanti opportunità sul piano delle politiche per l'accessibilità e per la mobilità. I principali campi di applicazione sono, ad esempio, quello di una mobilità più sostenibile, puntando ad una riduzione degli spostamenti fisici sul territorio (sostituiti da interazioni a distanza, di carattere lavorativo, commerciale, amministrativo, formativo, ecc.)³⁴ e ad un più efficace coordinamento e gestione del traffico e dei sistemi di trasporto (Occelli, Lanza, 2002).

³⁴ Occorre naturalmente un minimo di cautela nel formulare previsioni circa i benefici che le comunicazioni a distanza possono produrre sui processi di mobilità e sul sistema dei trasporti. Soprattutto, occorre rifuggire qualsiasi logica (meccanicistica) di mera sostituzione della comunicazione diretta e degli spostamenti fisici con forme di comunicazione a distanza (e senza compresenza fisica). In questo caso, sono illuminanti i casi del telelavoro o del commercio elettronico. Nel caso del telelavoro, ad esempio, è evidente che non si sono concretizzati finora gli scenari ottimistici di qualche anno fa: lavorano oggi a distanza molte meno persone di quante potrebbero, soprattutto per le resistenze amministrative e culturali a rinunciare – in gran parte – alle interazioni faccia a faccia, tant'è che anche tra i

I sistemi di informazione ad automobilisti ed utenti del trasporto pubblico – attraverso sistemi ICT, prima o durante il viaggio – possono permettere di razionalizzare la scelta del mezzo e/o dell'itinerario da percorrere, ottimizzando ad esempio i tempi di percorrenza in funzione del traffico, segnalando situazioni di congestione, instradando verso i parcheggi liberi più vicini, riducendo i tempi effettivi di spostamento.

Nel caso dei mezzi pubblici, poi, le innovazioni telematiche possono trovare applicazioni finalizzate ad adattare (“in tempo reale”) l'esercizio dei mezzi alle reali condizioni del traffico sulla rete, a gestire le coincidenze e gli eventuali ritardi, le priorità ai semafori, fino a forme avanzate di vera e propria “personalizzazione” del servizio, come con i cosiddetti trasporti *on demand*, a chiamata, alcune forme di car pooling, ecc. (Staricco, 2006).

Nell'area torinese, negli ultimi 10-15 anni, è stato prodotto uno sforzo considerevole per allestire un sistema telematico di monitoraggio della mobilità, strutturato ad esempio sui seguenti servizi: 5T (che regola quasi metà dei semafori, per favorire mezzi pubblici e di soccorso, i computer di bordo dei mezzi pubblici e le informazioni ai passeggeri), il SIS (che monitora le prestazioni dei mezzi pubblici), i modelli di simulazione degli scenari evolutivi del traffico, il sistema di monitoraggio della qualità dell'aria e con telecamere sui nodi critici della rete e sui “varchi elettronici” nella ZTL e, ultimo nato, il TOC (Traffic operation center), sistema di monitoraggio del traffico nel periodo dei Giochi olimpici.

Occorre tuttavia una certa cautela nel magnificare acriticamente le sorti delle nuove tecnologie applicate alla gestione dei trasporti. Proprio il caso torinese (forse il più avanzato in Italia, sotto questo profilo) rivela gli effetti talvolta perversi talvolta paradossali di tali applicazioni. Ad esempio, la regolazione automatica della gran parte dei semafori cittadini ha tenuto conto solo delle esigenze del traffico veicolare, impedendo di fatto ai pedoni di attraversare molte grandi arterie cittadine (se non in due-tre tappe); oppure la regolazione informatica dei flussi di traffico, finalizzata a favorire i mezzi pubblici, ha prodotto sì qualche benefico effetto per bus e tram, ma benefici molto superiori per le automobili.

Anche a proposito dei sistemi telematici applicati alla mobilità emerge un'esigenza di maggiore coordinamento. Il Piano Regionale dei Trasporti sottolinea come uno degli obiettivi principali sia proprio la messa a sistema dei progetti e strumenti di monitoraggio telematico esistenti, ora “eccessivamente frammentati e forniti con eccessivo ritardo rispetto alle esigenze reali” (p.28). Altre finalità fondamentali sono ritenute quelle del miglioramento dei controlli sul traffico e della sicurezza stradale, ma anche di introdurre, ad esempio, i (già citati) sistemi di differenziazione delle tariffe (su strade, tangenziale, autostrade), per disincentivarne l'utilizzo negli orari più congestionati.

Le comunicazioni a distanza

Gli sviluppi delle tecnologie ICT offrono poi ulteriori opportunità per una migliore attuazione delle politiche di mobilità, basate fundamentalmente su sistemi di posizionamento via satellite (che permettono di determinare, in qualsiasi momento e con estrema precisione, la posizione in longitudine, latitudine e altitudine di qualunque veicolo) e i sistemi di comunicazione digitale a

telelavoratori molti non rinunciano a recarsi sul posto di lavoro almeno per qualche ora al giorno (Diana, 2001), non riducendo quindi in modo significativo la quantità di spostamenti, ma, al massimo, aumentando la variabilità di tempi e orari. Un discorso analogo vale per il commercio elettronico, che sta avendo un certo successo essenzialmente nel settore dei beni immateriali, mentre fatica nei settori merceologici in cui il contatto venditore-acquirente e acquirente-merce mantengono un peso inalterato. Sul sistema dei trasporti, inoltre, gli effetti del commercio a distanza sono tutt'altro che scontati: transazioni on line annullano molti spostamenti fisici degli acquirenti, ma rischiano di aumentare la movimentazione di beni e merci, che debbono raggiungere l'acquirente, magari da distanze notevoli.

distanza (via cavo, larga banda³⁵, wireless, rete cellulare GSM), che permettono lo scambio di informazioni in tempo pressoché reale, indipendentemente dalla distanza.

In questo campo, il Piemonte si presenta come estremamente frammentato, con un rilevante divario tecnologico tra zone forti (essenzialmente l'area torinese) e le altre aree più marginali.

Il ritardo registrato nello sviluppo del mercato della banda larga, in Piemonte (ma, per certi versi, anche in provincia di Torino), dipende da diverse criticità di natura regolamentare, tecnologica ed economica, che frenano la diffusione di tali tecnologie e lo sviluppo di servizi avanzati.

Gli operatori privati perseguono unicamente il mercato del business, soprattutto dove vi è un'alta densità di aziende, trascurando completamente le aree a bassa concentrazione industriale e le utenze domestiche; queste strategie producono sul territorio un'accentuazione delle distanze sia tra strati socio-economici sia tra aree (centrali vs. marginali) del territorio regionale. I problemi di carattere regolamentare riguardano il processo di liberalizzazione del cosiddetto "ultimo miglio", che non sta producendo i risultati sperati probabilmente per un assetto normativo ancora lacunoso e incapace di soddisfare le esigenze reali del mercato (Crescimanno, 2005).

Così, mentre a Torino l'offerta di servizi di comunicazione a larga banda è a livelli molto competitivi e con capacità trasmissive rilevanti, al di fuori del comune l'offerta diminuisce drasticamente (è possibile trovare servizi adsl solo nei comuni con più di 10.000 abitanti)" (Inu, 2005, p. 4).

Dai dati riportati dal Piano Regionale dei Trasporti, emerge come il Piemonte abbia una densità di dorsali in fibra ottica decisamente inferiore a quella riscontrabile in Lombardia, in Lazio, ma anche in Liguria; lo stesso vale per la copertura di servizi a larga banda³⁶. Anche nell'area torinese – come rilevato di recente nell'ambito del dibattito sul secondo Piano strategico – non vanno poi trascurati gli investimenti nelle componenti *software* (o più propriamente *orgware*) necessarie per il buon funzionamento di queste reti e delle connessioni metropolitane. Aspetto quest'ultimo non meno importante della dotazione *hardware*, ma spesso trascurato: "mentre per le infrastrutture materiali si prevedono investimenti dell'ordine delle decine di migliaia di euro, per il coordinamento e la gestione delle reti funzionali (immateriali) che innervano la metropoli, cioè per un'attività che per dare risultati tangibili richiede grandi investimenti di tempo e di competenze, la spesa prevista è in molti casi (tra cui quello di Torino) di un ordine di grandezza da 100 a 1000 volte inferiore, quindi del tutto inadeguata rispetto agli obiettivi" (Torino Internazionale, 2005, p.1).

Per migliorare la dotazione infrastrutturale delle telecomunicazioni nelle varie parti del Piemonte (e, in particolare, fuori dall'area metropolitana) sono stati sviluppati in questi anni alcuni progetti. I principali sono Rupar e AtoB.

Rupar Piemonte è la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione Regionale, promossa e finanziata dalla Regione, allo scopo di semplificare le comunicazioni tra amministrazioni, favorendone lo scambio. I principali obiettivi del progetto sono incrementare la disponibilità di larga banda, le interconnessioni sul territorio e con i sistemi territoriali adiacenti, incrementare i servizi in rete e il loro grado di fruibilità; sul piano socioeconomico, i principali benefici attesi sono un riequilibrio tra le aree meno servite del Piemonte, una maggiore competitività del sistema produttivo, una comunicazione più efficace tra amministrazione, cittadini, imprese ed enti di ricerca.

³⁵ La connessione a banda larga si differenzia dalle altre connessioni "fast internet" (isdn, adsl, satellite) per il suo carattere bidirezionale. Ciò significa che la velocità è alta sia in trasmissione che in ricezione. La logica dei nuovi software applicabili all'e-government, in generale, è di nascere specificamente nel contesto di Internet, orientarsi verso un modello cooperativo e verso un uso pubblico dei dati pubblici (non cioè limitato all'interno dei singoli uffici).

³⁶ Tra le province piemontesi, quella di Torino risulta la più coperta da servizi di interconnettività adsl, la provincia di Alessandria si colloca in una posizione intermedia, mentre le altre province (Novarese compreso) risultano decisamente più in ritardo.

AtoB (Administration to Business) nasce per iniziativa delle 8 province piemontesi per supportare i servizi pubblici per le imprese (cresciuti anche a seguito delle politiche di decentramento di diversi settori, quali agricoltura, mercato del lavoro, trasporto merci, ambiente, ecc.). Il progetto punta soprattutto ad aumentare i livelli di interazione tra i sistemi informativi esistenti e al coinvolgimento istituzionale delle associazioni di categoria, ordini professionali, ecc.. Ad oggi il progetto AtoB, dopo avere superato la seconda fase di monitoraggio, è terminato.

Anche sul terreno dell'e-government, è stato prodotto negli anni recenti un notevole sforzo nell'area torinese e in Piemonte, se è vero che – dalle graduatorie annuali pubblicate da Rur-Censis – nel 2004 il Comune di Torino risultava al primo posto tra tutti i capoluoghi italiani³⁷, la Provincia al secondo posto tra tutte le province italiane e la Regione Piemonte al terzo posto (Rur-Censis, 2004).

Osservazioni conclusive

Ripercorrendo quanto emerso nelle pagine precedenti dall'analisi di dati e progetti, emerge con chiarezza un problema di accessibilità dell'area torinese, sia di lungo raggio (in particolare da alcune aree del territorio italiano ed europeo) sia di breve-medio raggio (soprattutto da alcune aree del territorio regionali più distanti e meno collegate dal punto di vista infrastrutturale).

A proposito di tali criticità, negli ultimi anni si stanno portando avanti (e stanno nascendo) alcuni progetti finalizzati a migliorare l'accessibilità dell'area. Certamente di rilevanza strategica appare l'inserimento dell'area torinese sui corridoi europei; per altro, trattandosi presumibilmente in futuro di assi di scorrimento veloce soprattutto di merci, si pone un problema legato alla minore centralità dell'area torinese, in quanto i nodi forti della rete piemontese sorgeranno altrove, nelle province di Novara e di Alessandria. Ciò che emerge allo stato attuale è quindi l'esigenza di immaginare una strategia di integrazione tra i diversi nodi della logistica piemontese, non solo come strategia di interesse regionale, ma anche metropolitana (per evitare una sorta di nuova marginalità dell'area torinese, ovvero di ribaltamento delle posizioni gerarchiche a discapito del capoluogo regionale). Va anche tenuto conto, in questo contesto, del fatto che proprio la provincia novarese si conferma quella con cui l'area di Torino ha rapporti di interscambio sempre più deboli.

Per quanto riguarda le connessioni ferroviarie veloci, poi, emergono altri nodi da sciogliere, primo tra tutti quello dei collegamenti (ancora non adeguatamente pianificati, allo stato) con gli scali aeroportuali, in particolare con quello di Caselle; inoltre – come ampiamente noto – ad oggi non sono ancora state risolte le molte questioni critiche che gravano sulla linea per la Francia: oltre all'opposizione popolare in Val Susa, rimangono infatti da affrontare altre criticità (soprattutto di tipo finanziario e sul piano delle politiche dei trasporti) per rendere davvero efficace un'opera che si preannuncia molto costosa e di lunga realizzazione.

Per quanto riguarda il sistema stradale, in particolare – anche in questo caso – quello delle connessioni veloci, la situazione complessiva dell'accessibilità dell'area torinese risulta meno critica che altrove (l'area lombarda settentrionale su tutte), anche se certamente anche attorno a Torino si pone l'improcrastinabile questione di porre in atto serie strategie di spostamento modale del traffico (di merci e di persone) dalla gomma alla rotaia, dai mezzi privati a quelli pubblici. Non pare sufficiente, infatti, la strategia di puntare unicamente su operazioni di potenziamento della rete: pur

³⁷ Il comune di Torino risulta pure al primo posto della particolare graduatoria dell'e-democracy, ovvero della comunicazione on line finalizzata a "fare della comunicazione istituzionale e politica realmente un processo a due vie e integrare i processi di formazione delle politiche attraverso fasi di ascolto e consultazione con i cittadini, supportati dai mezzi telematici" (Rur-Censis, 2004, p.41), ad esempio mettendo a disposizione on line documenti amministrativi, delibere, dirette delle sedute, dati elettorali, creando forum e risposte personalizzate ai cittadini.

se interventi infrastrutturali come quelli di corso Marche, della Gronda Nord, del potenziamento della Tangenziale appaiono importanti ed urgenti, non è pensabile (anche per la nota dinamica cosiddetta del “buco nero” degli investimenti infrastrutturali) che questi interventi – soprattutto nel medio-lungo periodo possano rivelarsi risolutivi della congestione da traffico.

Proprio per questa ragione, assumono una rilevanza crescente nelle strategie dei diversi enti territoriali coinvolti la questione dei nodi di interscambio modale (nelle varie forme di Movicentri, parcheggi di interscambio, ecc.), i quali però si rivelano finora progetti spesso ottimi, ma che rischiano di essere vanificati da un ancor insufficiente sviluppo delle reti del trasporto pubblico. In particolare, sembra più che mai urgente puntare con decisione alla costruzione del Sistema ferroviario metropolitano, progettato come una vera infrastruttura analoga ad una metropolitana, in grado di servire il capoluogo e i centri della prima e della seconda cintura. Ma si rende più che mai necessario progettare un'integrazione della rete dei trasporti pubblici in grado di soddisfare anche la (crescente, secondo tutti i dati più recenti) domanda di mobilità “anulare”: la rete dei trasporti pubblici (su gomma e, ancor più, su rotaia) si è sviluppata storicamente secondo una logica di collegamenti radiali verso il capoluogo e risulta oggi ancora praticamente inesistente come alternativa all'automobile per gli spostamenti tra diversi centri della cintura torinese.

Le criticità emerse non si affrontano solo sul piano delle politiche e degli investimenti infrastrutturali; anche il ruolo delle nuove tecnologie si sta rivelando di crescente importanza, sia come strumento di governo del sistema della mobilità, sia per ridurre gli impatti ambientali, sia, ancora, per dematerializzare una certa quota delle comunicazioni (in modo tale da ridurre gli spostamenti fisici di persone e di merci). Anche in questo caso, però, occorre una certa cautela, evitando i facili entusiasmi (deriva “tecnocratica”) e le attese salvifiche per innovazioni tecnologiche che spesso, alla prova dei fatti, si rilevano poi meno efficaci del previsto (addirittura perverse, in qualche caso) e, soprattutto, del tutto insufficienti se non adeguatamente inserite in più complessive politiche e piani di governo del sistema della mobilità e dell'accessibilità.

La politica e la pianificazione appaiono dunque non solo irrinunciabili, ma si caratterizzano come i livelli fondamentali ai quali governare il sistema dell'accessibilità e poter immaginare di avviare a soluzione le numerose criticità. In questo quadro, dalle analisi condotte in questo studio, paiono emergere due parole chiave, che sono quelle di connessione e coordinamento.

Il ruolo delle connessioni, in primo luogo di quelle fisiche (tra maglie diverse delle reti di trasporto) si rivela assolutamente strategico. Emerge con chiarezza da questa ricerca come, ad esempio, investire sui nodi delle reti si riveli ancor più importante che investire, appunto, sulle maglie delle reti, sui singoli segmenti del sistema della mobilità. In caso contrario, infatti, gli investimenti rivelano rapidamente la loro improduttività ed inefficacia: ad esempio, è quasi completamente inutile investire somme molto ingenti nella costruzione della linea ad alta velocità per Milano, se poi non vengono adeguatamente progettati e finanziati anche i nodi di accesso al cuore delle due città e i nodi di connessione (ad esempio con gli aeroporti).

L'esigenza di *collegare* maggiormente emerge come una priorità in qualche misura “trasversale” rispetto a vari aspetti del sistema della mobilità. Emerge, ad esempio, nelle forme di un'esigenza di coordinamento tra diversi piani e politiche. Strumenti quali, ad esempio, il Piano regionale dei trasporti, il Documento strategico preliminare della Regione, il Pute provinciale, i PUT comunali necessitano certamente di un maggiore coordinamento, ma lo stesso vale per i numerosi interventi puntuali finalizzati a pianificare il contenimento del traffico privato (con i noti problemi di coordinamento, appunto, che si ripropongono ad esempio ogni anno tra i diversi comuni dell'area metropolitana). Lo stesso piano per il Mobility management nell'area metropolitana torinese (previsto da una legge nazionale di fine anni '90), prima ancora di ricevere il colpo di grazia dal

taglio dei fondi ministeriali, si è scontrato con l'impossibilità di coordinare tra loro le politiche di Torino con quelle dei comuni limitrofi.

Ma anche all'interno dello stesso comune capoluogo, emerge la stessa esigenza di coordinare tra loro interventi e progetti spesso meritevoli e potenzialmente interessanti, ma che procedono in ordine sparso rivelandosi quindi improduttivi: vale la pena citare, a titolo di esempio, come anche sul piano del governo telematico della mobilità sia più volte riemersa un'esigenza del genere di maggiore coordinamento tra i diversi strumenti.

Il livello al quale sembra oggi emergere con più forza un'esigenza di maggiore coordinamento è quello tra piani e politiche di mobilità e piani e politiche urbanistiche. In proposito si può rilevare che spesso gli strumenti di pianificazione della mobilità e degli insediamenti abitativi e produttivi procedono in parallelo, raramente incrociando, spesso confliggendo; raramente emerge anche solo una consapevolezza ed un'attenzione per gli strumenti pianificatori dell'altro tipo (un esempio virtuoso può essere quello del Piano regionale dei trasporti che, quanto meno, si preoccupa di porre un'istanza di tipo urbanistico, quando ad esempio auspica di "evitare un'ulteriore dispersione abitativa, concentrando le attività polarizzanti attorno a nodi di interscambio del sistema del trasporto collettivo"). Gli esempi concreti in cui, invece, pianificazione urbanistica e dei trasporti procedono in modo sostanzialmente autonomo sono, purtroppo, numerosi. Valga, per tutti, la vicenda della metropolitana di Torino, il cui tracciato risulta definito in base a logiche del tutto diverse da quelle suggerite dai più recenti sviluppi urbanistici della città. A Grugliasco, ad esempio, le fermate del metrò sorgono da tutt'altra parte rispetto ai più importanti poli di sviluppo recenti (università, villaggio media). Nel capoluogo, il tracciato del metrò "trova solo parzialmente una corrispondenza strategica con le nuove centralità della città. Il [...] tracciato in corso di realizzazione attraversa aree consolidate, scontando la lunga durata dei processi decisionali, progettuali, realizzativi, e sembra far prevalere una logica di tipo fondiario che non fa collimare scelte realizzative e scelte infrastrutturali. Per fare un esempio, se Porta Susa si caratterizzerà positivamente come un nodo di forte integrazione [...], luoghi strategici e grandi attrattori della nuova città – il Politecnico, l'eventuale Palazzo della Regione o i centri direzionali di Spina 3 – rischiano di restare senza un vero servizio pubblico forte". (Carmagnani et al., 2005, p.209). Nell'area Sud di Torino, il tracciato originario è stato modificato nel 2003 (tirando dritto per via Nizza e rinunciando all'ampia curva verso le Molinette) ritenendo essenzialmente superata l'esigenza di servire una zona ospedali, che si riteneva di prossimo ridimensionamento in virtù dell'idea (non supportata però da alcun progetto reale) di edificazione in altra parte della città della nuova Cittadella/Parco della salute.

Un ultimo livello ove pare più che mai necessario un maggiore coordinamento è quello squisitamente politico, delle alleanze, delle azioni di governance, ecc.. Non a caso, la proliferazione di iniziative e di alleanze strategiche, spesso "poco coordinate tra loro" viene stigmatizzata anche nell'attuale dibattito interno al Secondo piano strategico Torino Internazionale come una delle maggiori debolezze attuali del sistema locale torinese e piemontese (Torino Internazionale, 2005).

A titolo di esempio si può ricordare che, accettato che la logica policentrica si caratterizza oggi come un'arma fondamentale nella competizione territoriale, non è ancora stata compiuta alcun tipo di scelta "forte" tra opzioni strategiche tra loro alternative (alleanza con l'area milanese, apertura alla Francia e all'Europa, maggiore integrazione con l'Italia centromeridionale e, quindi, con l'area mediterranea), cullandosi spesso nella consolatoria parola d'ordine della necessaria integrazione tra diverse opzioni strategiche. In realtà, nel caso delle infrastrutture di mobilità (come, per la verità, in molti altri settori) emerge oggi in modo sempre più chiaro l'esigenza di un'opzione di fondo tra la linea di investire in pochi progetti (individuati in modo netto come "prioritari") piuttosto che disperdere le risorse "a pioggia".

Nel quadro delle scelte strategiche forti vanno ricomprese anche quelle di governance, legate ad esempio al tipo di alleanze trasversali che supportano le politiche. Proprio nel campo delle politiche di mobilità, ad esempio, risulta del tutto evidente che è profondamente diverso il ruolo che abitualmente assumono due diversi gestori di reti ferroviarie come sono GTT e Trenitalia³⁸: il primo, in quanto radicato sul territorio, ha certamente un maggiore interesse ad un suo sviluppo e quindi a sostenere con più forza i progetti messi in atto ad esempio dall'amministrazione pubblica; il secondo, altrettanto evidentemente, segue logiche del tutto diverse, in cui lo sviluppo dei progetti finalizzati al territorio locale sono quasi del tutto estranee.

³⁸ Le tratte ferroviarie che dovrebbero in futuro costituire il Sistema ferroviario metropolitano sono oggi gestite 3 da GTT e 3 da Trenitalia.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Barbero C., Ferlaino F. (2004), *Logica territoriale integrata. Il ruolo del Piemonte*, Ires Piemonte, Torino
- Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Torino (2002), *Il ruolo delle grandi infrastrutture logistiche – reti e nodi – nello sviluppo economico e territoriale del Piemonte e dell'area torinese*, Torino.
- Cardinale B. (a cura di) (2004), *Mobilità, traffico urbano e qualità della vita: politiche e dinamiche territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- Carmagnani E. et al. (2005), *Territorio e strategia. La trasformazioen della città alla luce del Piano Strategico*, in *Scenari per il sistema locale. Valutazione sul Piano Strategico di Torino e sulle prospettive di sviluppo dell'area metropolitana*, www.torino-internazionale.org
- Carrara M., Monticelli M. (a cura di) (2000), *Previsioni a lungo termine della distribuzione urbana delle merci*, CSST, Torino, www.csst.it.
- Censis (2005), *I progetti per la mobilità nelle politiche per la competitività urbana: il caso di Torino*, in 39° Rapporto annuale sulla sistuaizione sociale del Paese, Fondazione Censis
- Centro studi sui sistemi di trasporto (2000), *Viabilità privata, performance di rete ed impatto ambientale nell'area metropolitana torinese*
- Cerutti M. (2005), *I servizi al mondo delle imprese*, Città di Torino (2001), *Piano urbano del traffico e della mobilità delle persone*
- Comitato Giorgio Rota (2004), *I numeri per Torino*, Otto editore, Torino
- Commissione Europea (2001), *Libro Bianco “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo
- Confindustria Piemonte, Cciaa di Torino, Unione Industriale Torino (2005), *Otipiemonte – Osservatorio territoriale infrastrutture. Rapporto 2004*
- Crescimanno S. (2005), Csp scarl, Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università di Torino (2005), *Progetto “Sostenibilità ambientale e sociale della mobilità nelle aree montane decentrate*, Rapporto di ricerca
- De Angelis F. (2002), *La mobilità come sistema. I trasporti in Italia*, Tecniche Nuove, Milano.
- Dematteis G., Governa F. (2001), *Contesti locali e grandi infrastrutture: politiche e progetti in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Ferlaino F., Rota F.S. (2004), *Benchmarking dell'offerta di trasporto delle regioni del Mediterraneo occidentale. Il ruolo della Regione Piemonte*, Ires Piemonte, Torino
- Finardi S., Tombola C. (1995), *Il sistema mondiale dei trasporti. L'economia-mondo nel XX secolo*, Il Mulino, Bologna.
- FS, Amici della Terra (2002), *I costi ambientali e sociali della mobilità in Italia. Quarto Rapporto*
- Giuntini A., Pavese C. (2004), *Reti, mobilità, trasporti. Il sistema italiano tra prospettiva storica e innovazione*, Franco Angeli, Milano.
- Il Sole 24 Ore (2002), *Trasporti & infrastrutture. Il muro delle Alpi frena l'Italia*, dossier, 11 dicembre 2002
- Ires Piemonte (2005), *Prospettive dell'area metropolitana torinese. Rapporto intermedio – giugno 2005*
- Istituto Guglielmo Tagliacarne, Unioncamere (2001), *La dotazione di infrastrutture nelle province italiane 1997-2000*, rapporto di ricerca

- L'Eau Vive, Comitato Rota (2003), *Count Down. Quarto rapporto annuale sulla Grande Torino*, Guerini, Milano
- L'Eau Vive, Comitato Rota (2004), *Le radici del nuovo futuro. Quinto rapporto annuale su Torino*, Guerini, Milano
- L'Eau Vive, Comitato Rota (2005), *L'immagine del cambiamento. Sesto rapporto annuale su Torino*, Guerini, Milano
- L'infrastrutturazione del Piemonte e la rete degli Enti pubblici, in *Le Province, l'e-government e le politiche di sviluppo*, convegno in Torino, 15.6.2005
- Landini S., Occelli S. (2005), *Infomobility e propensione al telelavoro: un'analisi esplorativa per il Piemonte*, Ires, contributi di ricerca, n.4
- Milone L. (s.d.), *Il sistema Piemonte nell'attuazione dell'e-government*, Regione PiemonteMinistero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2005), *I corridoi paneuropei multimodali Mobilità sostenibile nell'area metropolitana torinese*, atti del convegno di "Scienza & Professioni", Politecnico di Torino 16.10.2001
- Piemonte infrastrutture*, Newsletter di Otipiemonte – Osservatorio territoriale infrastrutture, www.otipiemonte.it
- Provincia di Torino et al. (2002), *AtoB Piemonte. I servizi on-line per le Regione Piemonte* (2004), *Terzo Piano Regionale dei Trasporti e delle Comunicazioni*, Regione Piemonte, Torino
- Regione Piemonte (2004), *Terzo Piano Regionale dei Trasporti e delle Comunicazioni: strategie*
- Regione Piemonte (2004), *Verso una strategia europea per una mobilità sostenibile. Linee d'azione per gli enti locali*, Franco Angeli, Milano
- Regione Piemonte (2005), *Documento Strategico Preliminare Regionale 2007-2013*
- Regione Piemonte, DIT Politecnico di Torino (2004), *Osservatorio regionale delle infrastrutture di mobilità*
- Russo G. (a cura, 2004), *TorinoMilano 2010. Una ferrovia due poli una regione europea*, 2 voll., Otto editore, Torino
- Salone C. et al. (2004), *Il Piemonte nella macroregione padana: strategie territoriali tra competizione e cooperazione*, Ires, Torino
- Siti – Istituto superiore sui sistemi territoriali per l'innovazione (2004), *La riorganizzazione territoriale dell'area di Porta Nuova. Analisi di scenari di trasformazione urbana*
- Staricco L. (2006), *Innovazioni e mobilità*, in Davico L., Staricco L., *Trasporti e società* (titolo provvisorio), Carocci, Roma
- Torino Internazionale – Commisioen tematica Territorio Metropolitano, *Workshop "Le relazioni regionali, nazionali, internazionali"*, www.torino-internazionale.org
- Torino Internazionale (2000), *Integrare l'area metropolitana nel sistema internazionale*, in *Primo piano strategico*, www.torino-internazionale.org
- Torino Internazionale (2002), *Il sistema ferroviario AC Torino-Milano / Torino-Lione*, Csst - Sinloc, Torino
- Torino Internazionale (2006), *Secondo Piano Strategico. Commissione Territorio Trasporti in Piemonte: benchmarking nelle regioni dell'arco alpino e del Mediterraneo occidentale*, in *Informaires*", n.28, pp.54-58
- Unione industriale Torino, Assolombarda, Assindustria Genova (2003), *Infrastrutture per lo sviluppo del Nord-ovest. Secondo Rapporto*
- Zucchetti R., Baccelli O. (a cura, 2001), *Aeroporti e territorio. Conflitti e opportunità di sviluppo*, Egea, Milano

Conclusioni

SCENARI DI MULTIPOLARISMO

Cap. 1 Le dinamiche settoriali: aspetti emergenti

Come si è potuto osservare esaminando le dinamiche di trasformazione proprie di ciascuno degli ambiti tematici considerati, si può dire che nell'area torinese è indubbiamente in atto un processo che va nella direzione di un maggiore policentrismo alla scala metropolitana. Tuttavia, gli esiti di questa riorganizzazione sono ancora aperti a diverse possibilità: vi sono numerosi fattori che possono incidere sui processi in corso e, in particolare, è di decisiva importanza il ruolo che la pianificazione potrà svolgere ai diversi livelli territoriali.

In questo quadro, dunque, non è possibile individuare con certezza il profilo della struttura socioeconomica e spaziale che potrà essere definita dallo sviluppo dei processi in corso negli ambiti presi in considerazione. Tuttavia, è possibile richiamare brevemente i fondamentali risultati delle analisi precedentemente illustrate, allo scopo di tratteggiare – quanto meno – delle sintetiche prospettive di scenario che, partendo dai fenomeni ormai relativamente consolidati, ipotizzino differenti (anche se non necessariamente alternativi) percorsi di trasformazione territoriale.

Le analisi relative alla riorganizzazione del sistema universitario piemontese hanno fatto emergere – in estrema sintesi – soprattutto i seguenti aspetti.

1. La politica di decentramento delle sedi universitarie, avviata negli anni '80 e sviluppatasi negli anni '90, ha indubbiamente favorito una più capillare presenza di attività didattiche sul territorio piemontese, contribuendo ad avvicinare l'offerta all'articolazione spaziale della domanda, anche con riferimento alle zone periferiche del territorio regionale.
2. L'episodio più rilevante di questa politica di decentramento è rappresentato dalla costituzione del nuovo ateneo del Piemonte Orientale, che ha creato sedi di didattica e di ricerca nei principali poli urbani di questa parte della Regione, contribuendo a definire un ambito territoriale e conferendogli ulteriore identità.
3. Tuttavia, in molti contesti territoriali non è stato pienamente raggiunto l'obiettivo – pure presente nel disegno che ha condotto alla moltiplicazione delle sedi universitarie – di realizzare una specializzazione dell'attività universitaria capace di connettersi con le specificità economiche e socioculturali del territorio.
4. In tali contesti, dunque, il decentramento ha avuto essenzialmente un carattere didattico e le sedi periferiche soffrono di una incompletezza che deriva non solo dalle loro modeste dimensioni, ma anche dalla debolezza dell'offerta di residenze e servizi per gli studenti, oltre che dalla carenza di un contesto socioculturale tipicamente urbano, che supporti ed integri l'attività di formazione, favorendo il radicamento dell'Università.
5. Diverse caratteristiche, viceversa, ha la riorganizzazione delle sedi universitarie all'interno dell'area metropolitana. Qui, infatti, si può effettivamente constatare come – dopo molti decenni caratterizzati da forti incertezze e da una politica insediativa legata a specifiche opportunità – finalmente appaia un disegno di riorganizzazione territoriale delle sedi, da parte dei due atenei torinesi.
6. Mentre il progetto del Politecnico è imperniato sulla realizzazione di una Cittadella Politecnica nell'area della Spina 2 (destinata a comprendere anche attività di collaborazione tra università ed impresa), l'Università di Torino sta realizzando una riorganizzazione che dà luogo ad una pluralità di poli specializzati: il polo umanistico tra Palazzo Nuovo ed area Italgas (con una futura ulteriore sede alla ex manifattura Tabacchi); la facoltà di Economia nella sede ex Poveri Vecchi (destinata ad ampliarsi e a ricomprendere le attività oggi disperse in vari luoghi), il polo scientifico a Grugliasco, quello medico ad Orbassano-S. Luigi.

7. Al di là del numero degli studenti gravitanti su ciascuna sede, questi poli universitari metropolitani sono dotati di una completezza di funzioni (didattica e ricerca) che manca alle sedi decentrate: essi, dunque, sono potenzialmente dei nuclei essenziali per la creazione di polarità metropolitane complesse, capaci di interagire con il territorio circostante. Tuttavia, perché questo ruolo possa essere effettivamente svolto, occorre che si dia una congruenza con le scelte che riguardano altri settori, a partire da quelle relative al sistema dei trasporti e della viabilità.

Gli approfondimenti compiuti a riguardo dei processi di evoluzione dell'attività commerciale nell'area torinese hanno portato ad evidenziare in modo particolare i seguenti elementi.

1. La modernizzazione del commercio a Torino – come del resto in tutte le città dei contesti più avanzati – ha avuto come aspetto principale lo sviluppo di formati di grande e media taglia: questo fenomeno, iniziato in ritardo rispetto a molti altri paesi europei, ha avuto comunque una rapida accelerazione negli anni '90 e, pur proseguendo anche attualmente, sta giungendo ad una situazione maggiormente assestata, in cui si sta andando verso una saturazione della domanda, mentre si sta facendo più acuta la concorrenza tra grandi imprese commerciali spesso di carattere multinazionale.
2. In tale quadro, è di particolare rilievo la tendenza ad una integrazione tra l'attività commerciale in senso stretto ed altri tipi di funzioni, specialmente quelle legate al *loisir* ed all'uso del tempo libero. Tale integrazione favorisce lo sviluppo di grandi centri commerciali che si propongono, almeno in prospettiva, come nuclei di polarità urbane complesse. Per contro, anche in ambiti destinati ad attività culturali e ricreative (come i musei o gli stadi) tendono ad essere presenti forme di attività commerciale, aumentando l'attrattività di questi luoghi e creando sinergie con il territorio.
3. Tuttavia – specie nella prima fase di esplosione di questo fenomeno – i principali centri commerciali hanno trovato convenienza ad una localizzazione dipendente esclusivamente dalle grandi arterie stradali ed autostradali (prime fra tutte, le tangenziali nord e sud): ciò ha comportato un ulteriore sovraccarico di tali arterie ed ha contribuito a far sì che i centri stessi tendessero a configurarsi come “capsule” introverse, indifferenti al loro contesto socioeconomico e paesaggistico.
4. Anche nella città compatta, e particolarmente in contesti in cui si sono prodotti processi di rifunzionalizzazione di aree ex industriali, si è avuta la localizzazione di insediamenti commerciali di grande taglia. In tali casi, più positivi effetti di interazione con l'intorno urbano sono possibili, anche se ciò dipende da politiche non esclusivamente settoriali che debbono essere realizzate per favorire tale inserimento e per evitare, al contrario, la crisi del commercio tradizionale.
5. Il commercio basato su unità di vendita di ridotta superficie, a sua volta, ha subito i contraccolpi dei processi ora indicati: ciò ha messo in atto processi selettivi che hanno portato ad una riorganizzazione di questa attività. Di particolare interesse è la tendenza alla strutturazione di “centri commerciali naturali”, radicate nei punti focali di importanti quartieri urbani, oltre alla forte tenuta delle aree mercatali, che rappresentano tuttora un'alternativa effettiva con riferimento a numerosi comparti, soprattutto alimentari.
6. Per contro, non tutte le unità di vendita di piccole dimensioni mantengono il carattere di attività a base familiare: le grandi imprese multinazionali sono presenti in questo settore in varia forma o attraverso piccole unità distribuite sul territorio ma appartenenti ad una stessa catena, o attraverso il *franchising*. E' possibile che questo tipo di presenza sia potenziata in futuro, prospettando una nuova forma di concorrenzialità con il commercio tradizionale.

7. In ogni caso il commercio – sia pure strutturandosi in diversi formati al variare dei contesti – è quasi sempre presente in misura significativa in quasi tutte le polarità emergenti che stanno favorendo una riorganizzazione multicentrica dell'area metropolitana torinese. In alcune situazioni (come negli insediamenti posti a corona lungo la tangenziale) esso deve essere considerato come il motore principale della polarità stessa; in altri casi (come nell'aeroporto di Caselle, nelle stazioni ferroviarie, nei distretti culturali e museali) ha un ruolo integrativo e, spesso, funge da “tessuto connettivo” che connette delle polarità specializzate con il loro contesto urbano.
8. Alcuni nodi commerciali, poi, come gli outlet o quelli collegati ad importanti aree turistiche, si trovano all'esterno dell'area metropolitana e, tuttavia, ne possono essere considerati come una sorta di ideale prolungamento. Essi infatti soddisfano una domanda tipicamente metropolitana e, anzi, hanno una funzione intermetropolitana ed interregionale, in quanto il loro bacino di utenza si estende ad un vasto complesso di centri urbani.

Infine, le analisi effettuate a riguardo dell'evoluzione del sistema dei trasporti e delle comunicazioni hanno condotto a mettere in evidenza i seguenti aspetti.

1. La questione dell'accessibilità ha una funzione strategica per lo sviluppo dei sistemi territoriali a vari livelli. Alla macroscala, una questione essenziale per l'area metropolitana torinese è la sua accessibilità ai nodi principali della rete europea, per quanto concerne sia la mobilità dei passeggeri, sia quella delle merci. In questo senso, avranno particolare importanza le soluzioni che verranno adottate a riguardo della connessione del nodo di Torino con il corridoio 5 (in direzione Est-Ovest) e con il “corridoio dei due mari” (in direzione Nord-Sud), come pure le scelte a riguardo del collegamento della piattaforma logistica di Orbassano con il sistema ferroviario ad alta capacità.
2. Un'altra questione essenziale per l'accessibilità di Torino a scala ampia è costituita dalle scelte relative al sistema aeroportuale. L'entrata in funzione dell'Alta Velocità tra Torino e Milano (con la connessione per Malpensa) può favorire una maggiore integrazione tra il sistema aeroportuale milanese e Caselle; è tuttavia possibile anche percorrere strade alternative, che portino a considerare Fiumicino come hub di riferimento, ovvero a rafforzare gli interscambi di Caselle con network di aeroporti di pari livello.
3. Fondamentali sono, poi, le soluzioni relative ai nodi di interscambio modale, specie per quanto concerne l'interconnessione delle reti di lunga distanza con quelle di rilievo metropolitano. Rientrano in questo quadro l'interconnessione con Caselle e il potenziamento delle principali stazioni poste sul passante ferroviario: Porta Susa – in primo luogo – e poi Lingotto, Dora e Stura. Tanto l'aeroporto, quanto le stazioni ferroviarie debbono essere considerati come possibili nodi di polarità metropolitane complesse, sia pure a differenti livelli di importanza e con diverse caratteristiche: quelle di una potenziale “edge city” per Caselle; quelle di nodi urbani connessi a funzioni di rilievo metropolitano per le stazioni torinesi. Sempre in questo contesto, potrebbero avere forte rilievo (ma sin qui incontrano alcune difficoltà a decollare) i progetti di costruzione dei movicentri e dei parcheggi di interscambio a corona nella periferia torinese.
4. Per quanto riguarda la mobilità interna all'area metropolitana, una variabile essenziale è data dalla possibilità di fruizione della rete ferroviaria per il trasporto locale ad elevata frequenza, creando una rete potenzialmente atta ad interconnettersi con quella dei trasporti urbani. Da questo punto di vista, è decisiva la conclusione dei lavori del passante (prevista per il 2012-2013), come pure la possibilità di trasferire sulla Gronda Nord il transito delle merci. Va tuttavia sottolineato che, a questo proposito, le revisioni relative all'effettiva frequenza delle connessioni metropolitane, a passante ultimato, rimangono ancora non del tutto precisate.

5. Un'altra variabile decisiva riguarda il completamento della linea 1 della metropolitana, come pure l'eventuale realizzazione di una linea 2, in direzione Nord-Sud. Tuttavia, anche nell'ipotesi di un completamento di tali due linee, per ottenere un alleggerimento della città dal traffico veicolare occorrerebbe mettere in atto una politica integrata, che dovrebbe prevedere il potenziamento delle linee tranviarie (specie quelle in sede protetta), la costruzione di un maggior numero di parcheggi di interscambio con la metropolitana e le direttrici tranviarie fondamentali, il potenziamento della rete di piste ciclabili, oltre a misure di incentivazione dell'uso del mezzo pubblico e di disincentivazione di quello privato (specie nella parte centrale della città).
6. Per quanto il sistema dei trasporti rappresenti un fattore decisivo per la riorganizzazione in senso policentrico della struttura urbana, la logica con cui esso si è trasformato nel periodo più recente non è sempre del tutto congruente con quella che ha presieduto alla localizzazione delle funzioni superiori di livello metropolitano. Pertanto, esistono potenziali polarità di elevato livello la cui accessibilità è carente o dipende principalmente dall'uso dell'auto (per esempio, i poli universitari di Grugliasco ed Orbassano), ovvero è affidata solo alla rete tranviaria ordinaria (molte funzioni poste lungo la Spina Centrale). Per contro, si danno aree adiacenti a nodi importanti di interscambio che non presentano funzioni di particolare rilievo (specie lungo l'asse di corso Francia).
7. Inoltre, occorre evidenziare come l'organizzazione dei trasporti pubblici a scala metropolitana mantenga tuttora un impianto spiccatamente radiocentrico, che rende alquanto disagiati i collegamenti in senso tangenziale, specie tra i comuni esterni a Torino. Questa carenza è più evidente oggi che in passato, in quanto – viceversa – la struttura dei flussi si è modificata notevolmente, rendendo più consistente la quota di spostamenti non transitanti per la città centrale.
8. In definitiva, occorre sottolineare come i futuri interventi sul sistema dell'accessibilità dovranno essere orientati da obiettivi non unicamente legati alla funzionalità settoriale. E' necessario, infatti, che essi corrispondano ad una programmazione integrata e multisettoriale, proponendosi di contribuire ad un disegno strutturale coerente con una visione strategica dello sviluppo metropolitano, in direzione di una maggiore multipolarità e di una più ampia sostenibilità.

Cap. 2 Tre ipotesi di scenario

Dopo aver riassunto le linee essenziali dei fenomeni evidenziati nelle analisi dedicate ai tre ambiti tematici, è ora possibile provare a formulare delle ipotesi sulle possibili evoluzioni del sistema metropolitano, tenendo conto del quadro attuale, delle tendenze di trasformazione che dipendono da processi già spontaneamente in atto (in base a dinamiche di mercato o all'attuazione di politiche o progetti già definiti), come pure di possibili indirizzi della pianificazione territoriale.

Qui di seguito, dunque, saranno tratteggiati tre ipotetici scenari futuri: come si potrà verificare, in ognuno dei casi considerati si contempla una evoluzione in senso policentrico del sistema metropolitano, ma il significato stesso della trasformazione multipolare, la scala alla quale essa si compie e gli effetti sulla struttura socioeconomica e spaziale dell'area torinese variano profondamente. Nonostante ciò, occorre avvertire che gli scenari considerati non sono del tutto alternativi tra loro; in particolare il primo di essi, che prevede trasformazioni di carattere più limitato e relative soprattutto alla parte centrale dell'area metropolitana, è in qualche misura compreso anche nel secondo e nel terzo, anche se in ciascuno di essi sono previste, in aggiunta, modificazioni a più ampio raggio e di maggiore portata.

Scenario 1: riorganizzazione delle centralità urbane

In questa prima ipotesi, l'evoluzione in senso multipolare ha un carattere relativamente riduttivo: le funzioni centrali di maggiore importanza, infatti, continuano ad essere concentrate nel *core* della metropoli e soprattutto nelle sue parti più interne. Tuttavia, l'area in cui tradizionalmente erano ubicate tali funzioni si allarga e, nel contempo, si assiste ad una riorganizzazione spaziale che mette maggiormente in luce l'emergenza di poli differentemente caratterizzati.

Tale allargamento si produce soprattutto grazie agli effetti della rifunzionalizzazione della Spina centrale e al suo ampliamento in direzione sud verso l'area fieristica del Lingotto e delle zone in cui si concentra l'eredità materiale dei XX Giochi invernali (p.zza d'Armi, zona del Villaggio Olimpico). In prospettiva, tuttavia, anche altre polarità pericentrali possono essere considerate: ad esempio, l'area universitaria ex Italgas e quella di Porta Nuova (attraverso l'incremento delle sue funzioni commerciali e di loisir).

La riorganizzazione delle funzioni potrebbe far emergere alcuni ambiti di tale area centrale caratterizzati da una evidente specializzazione di carattere quasi distrettuale (anche se alcuni di essi mantengono un carattere relativamente polifunzionale). Tra questi si possono segnalare:

- il distretto museale e monumentale del centro aulico, che connette le principali piazze centrali, i musei di rilevanza nazionale ed internazionale, prolungandosi lungo l'asse di via Po;
- il contiguo polo universitario delle facoltà umanistiche, che si estende dalla zona di Palazzo Nuovo verso l'area ex Italgas);
- Il polo ricreativo, turistico-culturale e commerciale del quadrilatero romano, interessato da fenomeni di gentrification e caratterizzato altresì dalla presenza di importanti funzioni direzionali pubbliche. Il complesso mercatale di Porta Palazzo rappresenta un prolungamento di tale ambito e, al di là di esso, il borgo Dora potrebbe costituire una futura espansione di questo complesso polifunzionale.
- La cittadella politecnica nella Spina 2 che, oltre alla funzione legata all'attività universitaria, potrebbe anche assumere un ruolo di trasferimento del know how tecnologico e di incubatore di imprese;
- La Spina 3, caratterizzata – oltre che da una nuova funzione residenziale e da aree di rilievo ambientale – da un mix di funzioni commerciali, tecnologiche, religiose;
- Il polo sportivo e spettacolare di P.zza d'Armi, il cui rilievo dipenderà anche dalle modalità di riuso dell'importante nuovo contenitore del Palaghiaccio olimpico;
- Il polo fieristico, direzionale e commerciale del Lingotto, potenziato dal riuso dell'Oval, con la possibili sinergie legate alla rifunzionalizzazione dell'adiacente area ex Avio.

In questo primo scenario, al di fuori dell'area centrale così allargata non si prevedono che insediamenti di carattere monofunzionale e, dunque, di rilevanza esclusivamente settoriale (come i centri commerciali imperniati sulla tangenziale), ovvero polarità maggiormente integrate, ma di rilievo non eccedente la scala del quartiere (come le zone centrali dei quartieri investiti da progetti integrati di riqualificazione urbana). In ogni caso, tali polarità periferiche sono destinate a svolgere un ruolo gerarchicamente subordinato nei confronti di quelle della zona centrale e semicentrale di Torino.

La struttura territoriale che ne risulta, dunque, ripropone ancora una fondamentale distinzione centro-periferia, anche se viene spostato verso l'esterno (ma solo in alcune direzioni) il confine tra i due ambiti.

Scenario 2: Multipolarismo "capsulare"

Come già chiarito in precedenza, questo secondo scenario include il primo, ma aggiunge ad esso l'emergenza di nuovi ambiti polari anche in zone distanti dalla tradizionale concentrazione di funzioni centrali.

Si prevede, dunque, che vengano a definirsi delle significative aree di concentrazione di polarità centrali anche nella zona periferica di Torino, nelle cinture tradizionali e nelle fasce più esterne dell'area metropolitana o, addirittura, al di fuori di essa e si assume che alcune di tali aree possano svolgere una funzione rilevante alla scala metropolitana, giungendo ad esercitare un ruolo paragonabile a quello delle polarità più interne.

Tuttavia, ciò che contraddistingue questa seconda ipotesi è che la logica con cui questo decentramento funzionale ha luogo presenta un carattere puramente settoriale: in tal modo, dunque, i poli che vengono a crearsi si configurano come nodi tendenzialmente monofunzionali (o con un mix di funzioni limitato, come nel caso dell'abbinamento commercio-*loisir*), le cui scelte localizzative corrispondono unicamente ad esigenze interne ad ogni tipologia di funzioni. Pertanto, secondo questo scenario, le nuove polarità (per quanto dotate di rilievo effettivamente metropolitano o, in alcuni casi, anche di scala più ampia) finiscono coll'assumere un carattere "capsulare", ovvero si propongono come ambiti introversi, indifferenti alle caratteristiche del territorio circostante e non interessati ad un'interazione con esso, se non in quanto generico bacino di utenza delle proprie attività.

L'esempio più ovvio di una riorganizzazione periferica di questa natura è quello degli insediamenti commerciali (specie quelli direttamente agganciati alle direttrici autostradali); è però possibile che anche altri tipi di polarità vengano a configurarsi in modo sostanzialmente analogo: può assumere questa forma un insediamento universitario decentrato che abbia solo la funzione di decentramento didattico (senza che venga a costituirsi nell'area circostante un tessuto socioeconomico di supporto), un polo ospedaliero, una piattaforma logistica, un parco tematico e persino un'attrazione turistica o culturale destinata ad attrarre flussi magari rilevanti, ma non destinati ad interagire con le risorse territoriali circostanti, ad esempio per quanto riguarda i servizi alberghieri, la ristorazione, altre opportunità ricreative ecc.

La struttura territoriale coerente con questa ipotesi prevede una complessificazione dello schema centro-periferia: tuttavia, esso tende soprattutto ad esaltare (quanto meno con riferimento alle parti periferiche del territorio) la distinzione tra gli spazi di concentrazione di funzioni metropolitane e zone periferiche "ordinarie", prive di importanza sovralocale.

Scenario 3: Multipolarismo integrato e diffusivo

Anche questo terzo scenario ingloba al proprio interno l'ipotesi contenuta nel primo; esso, inoltre – analogamente al secondo – prevede la creazione di nuove polarità in aree esterne alla parte centrale del *core* e persino un qualche grado di specializzazione di queste ultime.

Tuttavia, esso differisce dal secondo in quanto ipotizza:

- Che tale specializzazione non sia propria di tutte le aree di nuova centralità e che, dunque, si diano anche delle polarità più spiccatamente multifunzionali;
- che, comunque, la specializzazione non escluda, accanto alla funzione dominante, anche la presenza di funzioni secondarie, con carattere integrativo;

- che, soprattutto, vi siano forme di complementarità tra tali polarità periferiche ed il territorio circostante.

In sostanza, dunque, questo scenario contempla l'ipotesi della creazione di poli decentrati di funzioni integrate di rilevanza metropolitana, capaci di interagire con le aree in cui si insediano e di stabilire sinergie con i centri di rilevanza locale, o zonale, già presenti in esse. Tale interazione è necessaria perché il decentramento di funzioni pregiate possa contribuire alla riqualificazione territoriale delle zone in cui esse vengono a collocarsi, soprattutto nel caso in cui si tratti di aree periferiche a bassa dotazione di servizi.

Un fattore determinante, che influisce nella differenziazione tra gli scenari 2 e 3, è dato dal ruolo del sistema dell'accessibilità. Tendenzialmente, una nuova polarità la cui accessibilità sia garantita esclusivamente dall'uso dell'auto privata ha maggiori probabilità di definirsi in forma "capsulare": le infrastrutture stradali cui è appoggiata e le ampie aree a parcheggio che la circondano tendono a staccarla dal proprio contesto spaziale e a favorire un uso *à la carte* delle diverse funzioni. Viceversa, il fatto che l'accessibilità preveda diverse modalità di fruizione di mezzi di trasporto (tra cui i mezzi veloci di trasporto pubblico su rotaia, quali la ferrovia o la metropolitana) rende più probabile l'incremento del mix funzionale e l'integrazione spaziale con il contesto.

Tra gli ambiti spaziali che, in linea di principio, si potrebbero prestare ad un'evoluzione integrata e diffusiva di questo tipo si potrebbero citare i seguenti esempi:

- l'area est di Grugliasco, caratterizzata dalla presenza dal polo universitario delle facoltà scientifiche dell'Università di Torino, da un'elevata concentrazione di istituti superiori e da un importante insediamento commerciale. Al momento, queste funzioni presentano scarse integrazioni; tuttavia, grazie anche all'acquisizione del nuovo villaggio media, al potenziamento dei trasporti pubblici e ad una politica di connessione urbanistica con le aree urbane di Grugliasco questo ambito potrebbe costituire un polo di effettivo rilievo metropolitano.
- il polo aeroportuale di Caselle, nell'ipotesi di un miglioramento delle sue interconnessioni con la città, con il sistema ferroviario e con un allargamento delle funzioni ricettive e commerciali presenti nell'intorno;
- alcuni ambiti a forte interesse museale e turistico, nell'ipotesi di un rilancio del sistema turistico legato ad una valorizzazione sistemica del territorio olimpico. Di può pensare, in particolare al complesso della Reggia di Venaria, nell'ipotesi di un efficace rilancio del tessuto commerciale e ricettivo della città di Venaria e di un collegamento con il parco della Mandria.

La struttura territoriale connessa con questa ipotesi verrebbe a delineare un effettivo superamento del monocentrismo metropolitano e un'effettiva apertura a processi di riqualificazione delle aree periferiche di Torino e delle cinture.

Inoltre, nelle fasce ancora più esterne, la presenza di poli integrati di questo tipo potrebbero essere uno stimolo al contenimento dello *sprawl* in zone ad insediamento frammentario e disperso, in quanto fornirebbero a tali aree dei poli di centralità tendenzialmente utili a stimolare forme di ricompattamento residenziale. In questa direzione potrebbero avere una utile funzione anche gli insediamenti commerciali di media taglia, purché la loro progettazione e dotazione funzionale sia atta a stabilire rapporti di complementarità (piuttosto che di concorrenzialità) con i centri storici delle città minori presenti nella seconda corona metropolitana o situati ancora all'esterno di essa.

Ciò non toglie che, anche in questa ipotesi, l'area centrale di Torino sia destinata a mantenere un ruolo di particolare rilievo nel quadro metropolitano: il policentrismo guidato da una logica integrativa non implica una contrapposizione tra centralità "tradizionali" e "nuove" ma, semmai, un loro potenziamento reciproco, in un gioco a somma positiva.

E' comunque evidente che i tre scenari sono diversamente connessi con i trend spontanei di trasformazione dell'area. In particolare:

- lo scenario 1 corrisponde al completamento di un disegno già pienamente delineato dalle scelte strategiche operate in ambito urbano (a partire dal disegno spaziale prefigurato dal Piano Regolatore di Torino), anche se l'effettiva importanza dei vari ambiti sopra elencati dipenderà ancora da scelte future relative al sistema dell'accessibilità, dalle scelte che saranno compiute per la valorizzazione dell'eredità olimpica ecc.;
- lo scenario 2 corrisponde ad una semplice evoluzione di tendenze già parzialmente in atto, determinate da interventi rispondenti a logiche settoriali di specifici attori pubblici e privati e da iniziative non coordinate delle amministrazioni locali dei comuni dell'area metropolitana; esso contiene anche un'implicita ipotesi a riguardo dell'insufficienza della pianificazione di scala più ampia nel correggere gli aspetti negativi di tali tendenze;
- lo scenario 3, viceversa, pur tenendo conto delle tendenze già considerate nei precedenti scenari, presuppone altresì un forte ruolo della pianificazione e, soprattutto, ipotizza un'attenta attività di coordinamento delle politiche e dei progetti messi in atto da diverse agenzie pubbliche e private, oltre che da soggetti istituzionali di diverso livello territoriale, per far sì che ciascuno di essi si inquadri in una visione strategica complessiva, orientata ad obiettivi di sostenibilità e di qualità urbana.

Cap. 3 Linee di possibile approfondimento dell'analisi

L'ultimo scenario può essere ritenuto, dunque, quello destinato ad imprimere al territorio metropolitano un'evoluzione maggiormente positiva: esso si ricollega, in qualche misura, alla prospettiva più ampia – già richiamata nell'introduzione del presente documento – dello sviluppo di "maturità creative", che all'obiettivo di una più elevata competitività del territorio metropolitano in uno scenario internazionale giustappone l'esigenza di un'accresciuta capacità di rispondere alla domanda interna tipica di un contesto postindustriale, elevando la qualità della vita dei residenti.

La prospettiva così delineata può essere considerata come l'indicazione schematica di uno scenario-obiettivo; il suo raggiungimento, peraltro, richiede un rafforzamento dei processi di *governance* a scala metropolitana, intesa innanzitutto come un incremento della capacità di intervenire in forma integrata da parte dei diversi livelli istituzionali interessati e, al tempo stesso, come un aumento della concertazione tra operatori pubblici e privati, in un quadro caratterizzato da processi partecipativi in grado di coinvolgere un'ampia pluralità di soggetti.

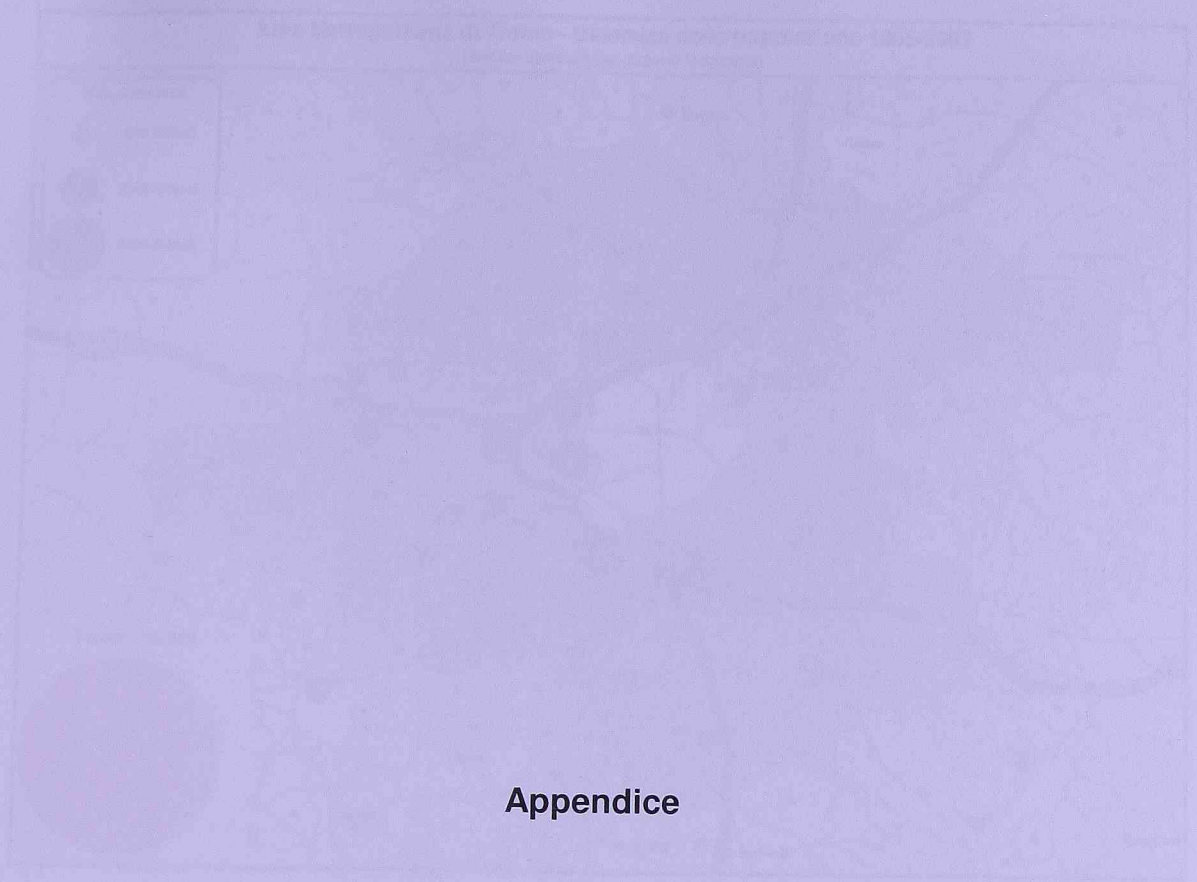
Tuttavia, una più compiuta rappresentazione di questa prospettiva richiede ancora numerosi approfondimenti, che riguardano non solo una più precisa definizione della struttura multipolare dell'area metropolitana torinese (e delle connessioni di questa con gli altri nodi essenziali della rete regionale), ma anche – e soprattutto – l'indicazione delle relazioni possibili tra le polarità di livello metropolitano e il complesso del tessuto spaziale dell'area. Nello sviluppo dell'analisi, sarà pertanto necessario prendere in considerazione, in modo prioritario, aspetti relativi alle strutture della residenzialità e alla distribuzione dei gruppi sociali sul comprensorio metropolitano, individuando nuclei di qualificazione suscettibili di evolvere come poli strategici di un assetto metropolitano realmente policentrico. Si tratta, in questa ottica, di completare la ricerca già svolta aggiungendo ad essa la considerazione dei contesti della vita quotidiana, tenendo conto delle dinamiche dei settori che maggiormente influenzano la qualità della vita nei diversi ambiti spaziali.

In particolare, lo scopo di futuri approfondimenti potrebbe essere quello di ridefinire la struttura delle caratterizzazioni socioeconomiche delle varie parti del territorio metropolitano, aggiornando lo schema che era stato messo a punto dall'Ires negli anni '90 e che appariva impostato, fondamentalmente, sugli assi Nord-Sud (o "asse fordista") e sull'asse "dei ceti medi" in direzione Est-Ovest. Rispetto a quello schema, che derivava essenzialmente da un'analisi dei caratteri socioeconomici della popolazione (analisi che, comunque, oggi deve essere aggiornata per rendere conto delle trasformazioni già avvenute e delle potenziali linee di evoluzione) potrebbero essere tenuti in considerazione anche altri fenomeni, che riguardano variabili associate alla dimensione residenziale e ai sistemi spaziali di scala infraurbana.

Tra questi, si possono individuare i seguenti:

- Struttura e dinamica del mercato immobiliare. A tale riguardo, particolare attenzione dovrà essere portata non solo sugli aspetti congiunturali (la possibile stagnazione del mercato immobiliare nella fase post-olimpica), ma anche sulle prospettive aperte dalla realizzazione di nuovi parti di città, conseguenti al recupero di aree industriali dismesse, al completamento del disegno della Spina centrale, alle operazioni di recupero urbano nelle aree di gentrification ecc.;
- Dinamiche del settore commerciale e dei servizi legati alla residenza. Mentre sin qui la riflessione si è concentrata soprattutto sui nuovi insediamenti commerciali di grande taglia, lo sviluppo dell'analisi dovrà chiarire meglio le evoluzioni del commercio di taglia minore, dalle aree mercatali ai "centri commerciali naturali", dai formati di minore dimensione del settore "moderno" alle concentrazioni di attività commerciali e di servizio con connotazione "etnica". Si potrà porre attenzione, inoltre, ai processi di riorganizzazione di alcune tipologie di servizi pubblici di uso frequente (dalle poste, alle scuole per l'infanzia e agli asili-nido, ai servizi per gli anziani, ai servizi sociosanitari ecc.);
- Trasformazioni dello spazio pubblico. La realizzazione di nuovi complessi residenziali, la rifunzionalizzazione di aree produttive dismesse, i processi di riqualificazione di zone periferiche (attraverso i cosiddetti "interventi di progettazione complessa") e delle parti centrali precedentemente degradate ha comportato, in questi anni, una notevole trasformazione dello spazio pubblico; essa è avvenuta sia con la realizzazione di nuovi spazi, sia con la riqualificazione di spazi già esistenti. Contemporaneamente, però, specie nelle aree perturbate a sviluppo diffuso si assiste talora ad un'espansione alquanto casuale del tessuto insediativo, che produce una situazione di povertà di spazio pubblico. Un'analisi della geografia delle trasformazioni dello spazio pubblico potrebbe consentire di comprendere meglio le modificazioni delle strutture residenziali e della geografia delle ineguaglianze. Al tempo stesso, potrebbe servire a definire potenziali linee di tendenza nello sviluppo socioeconomico e spaziale del tessuto insediativo.
- Luoghi di addensamento delle funzioni operative legate alla conoscenza, allo scopo di verificare una eventuale co-localizzazione di tali funzioni con le residenze dei gruppi professionali orientati all'innovazione e alla creatività, nella prospettiva di una riagglutinazione del capitale di conoscenza dell'area in un quadro di multipolarità, ma non di dispersione.

Il completamento di tale quadro analitico potrebbe mettere a disposizione della pianificazione un insieme coerente di informazioni e di valutazioni; esse dovrebbero, poi, essere integrate da un'analisi di documenti di programmazione di diversa natura e scala territoriale e dall'acquisizione delle percezioni e indicazioni progettuali provenienti da soggetti privati ed istituzionali coinvolti nei processi di trasformazione dell'area metropolitana. In una prospettiva temporale meno ravvicinata, infine, potrebbe risultare interessante analizzare con il medesimo approccio anche gli altri sistemi urbani di maggior rilevanza nel territorio piemontese, per cogliere meglio le interconnessioni tra il polo torinese e gli altri nodi della rete regionale.

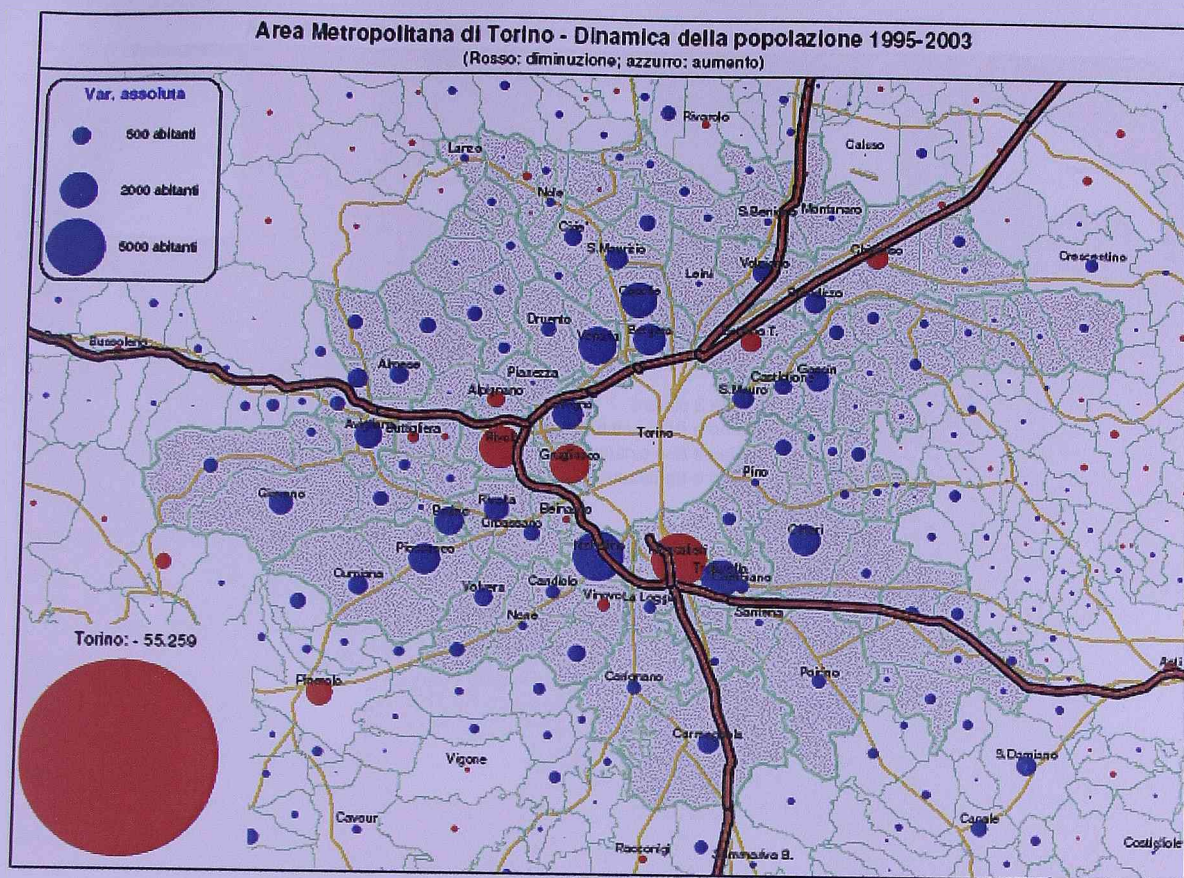


Appendice

UNA RICOGNIZIONE CARTOGRAFICA

Appendice

UNA RICOGNIZIONE CARTOGRAFICA



Area Metropolitana di Torino - Dinamica della popolazione 1995-2003

L'evoluzione demografica registrata negli ultimi anni evidenzia tanto la specificità metropolitana rispetto al territorio circostante, quanto le sue differenziazioni interne.

La dinamica è quella nota: una forte contrazione del nucleo centrale (non solo Torino, ma anche alcuni comuni della cintura che avevano vissuto per primi la fase espansiva, cioè Moncalieri, Settimo Torinese, Grugliasco) a cui si giustappone una persistente espansione della maggior parte dei comuni della corona, soprattutto nelle sue orbite esterne (cfr. anche la tabella riportata nella pagina seguente). L'espansione travalica ormai tutte le perimetrazioni tradizionali del quadro metropolitano, e giustifica (insieme ad altre dinamiche socioeconomiche) l'inclusione di alcune zone dell'astigiano (Villanova e comuni circostanti) nell'area di influenza del polo metropolitano torinese. I confini esterni dell'area metropolitana torinese complessivamente intesa vanno ormai collocati alle sue estremità fisico-naturali, laddove barriere naturali quali l'altimetria o la difficile accessibilità rendono arduo un ulteriore allargamento, o dove iniziano le corone urbane di altre città di rilievo, quali Asti, Ivrea, Pinerolo.

Come già rilevato da tempo, il bilancio demografico complessivo dell'area metropolitana è negativo: anche considerando la sua dinamica corona esterna, l'incremento demografico della periferia non compensa la netta riduzione del comune capoluogo. Inoltre le direttrici di prima espansione (verso Milano, la Francia e Cuneo) appaiono in stasi, con riduzioni di popolazione che non interessano solo i comuni limitrofi (da tempo conglobati nella conurbazione) ma anche centri di seconda cintura quali Rivoli e Chivasso.

Popolazione residente registrata all'Anagrafe.
Variazione % 1995-2003

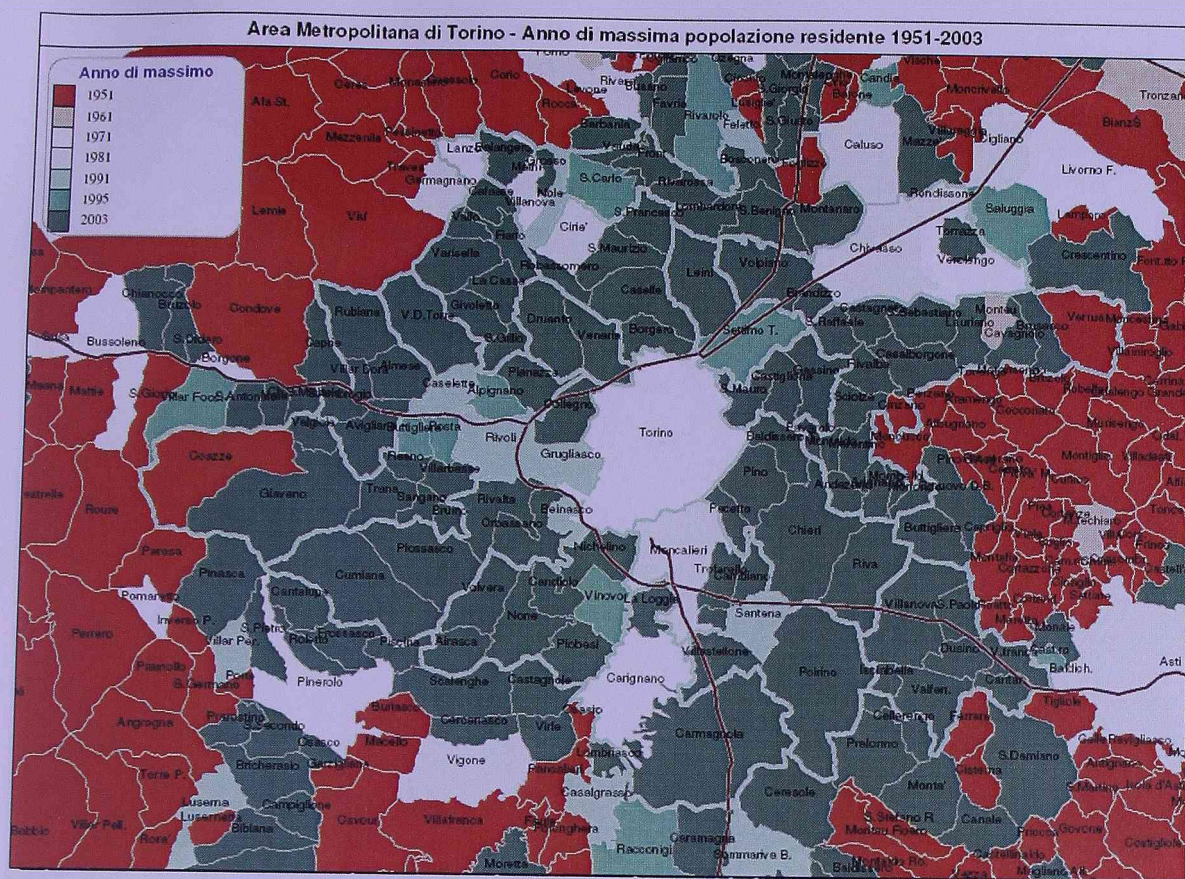
Var.
%

Cinture:

	Torino	-6.0
c1	Prima cintura	1.3
c2	Seconda cintura	4.1
c3	Comuni contermini	5.7
c4	Resto Provincia	0.4
c5	Resto Piemonte	0.5
	Totale Piemonte	-0.4
	Totale 3 cinture	2.7
	Torino e Prima cintura	-3.3
	Torino e due cinture	-2.2
	Torino e tre cinture	-1.6

Settori:

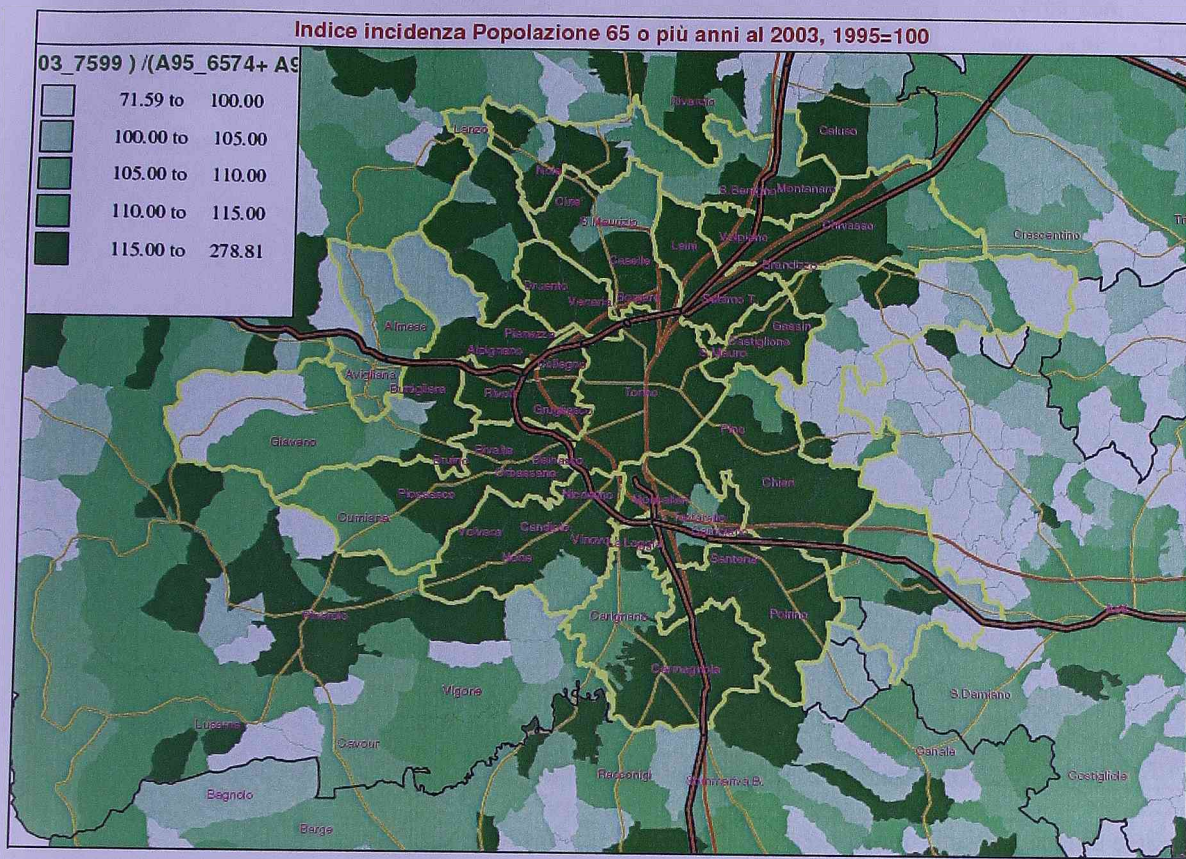
	Torino	-6.0
NE	Settimo-Chivasso	-0.6
E	S.Mauro-Gassino-Coll.di Chivasso	5.7
SE	Chieri-Villanova	4.9
S	Moncalieri-Carmagnola	-0.7
SSO	Nichelino-Airasca-Piobesi	6.2
OSO	Orbassano-Piossasco-Giaveno	5.3
O	Corso Francia-Avigliana	-0.7
NO	Venaria-Druento-V.D.Torre	6.3
NNO	Borgaro-Ciriè-Lanzo	6.6
NNE	Leini-S.Benigno	2.5



Anno di massimo popolamento tra 1951 e 2003

La carta evidenzia la singolarità del territorio metropolitano – inteso in senso lato – nel ciclo dello sviluppo demografico susseguito alla II Guerra Mondiale. I comuni esterni – in genere montani o collinari – non hanno più raggiunto il livello di popolazione registrato nel 1951: in pratica, non hanno più assorbito compiutamente il colpo della deruralizzazione, l'esaurimento della loro storica capacità di offrire una sussistenza agricola alle popolazioni insediate.

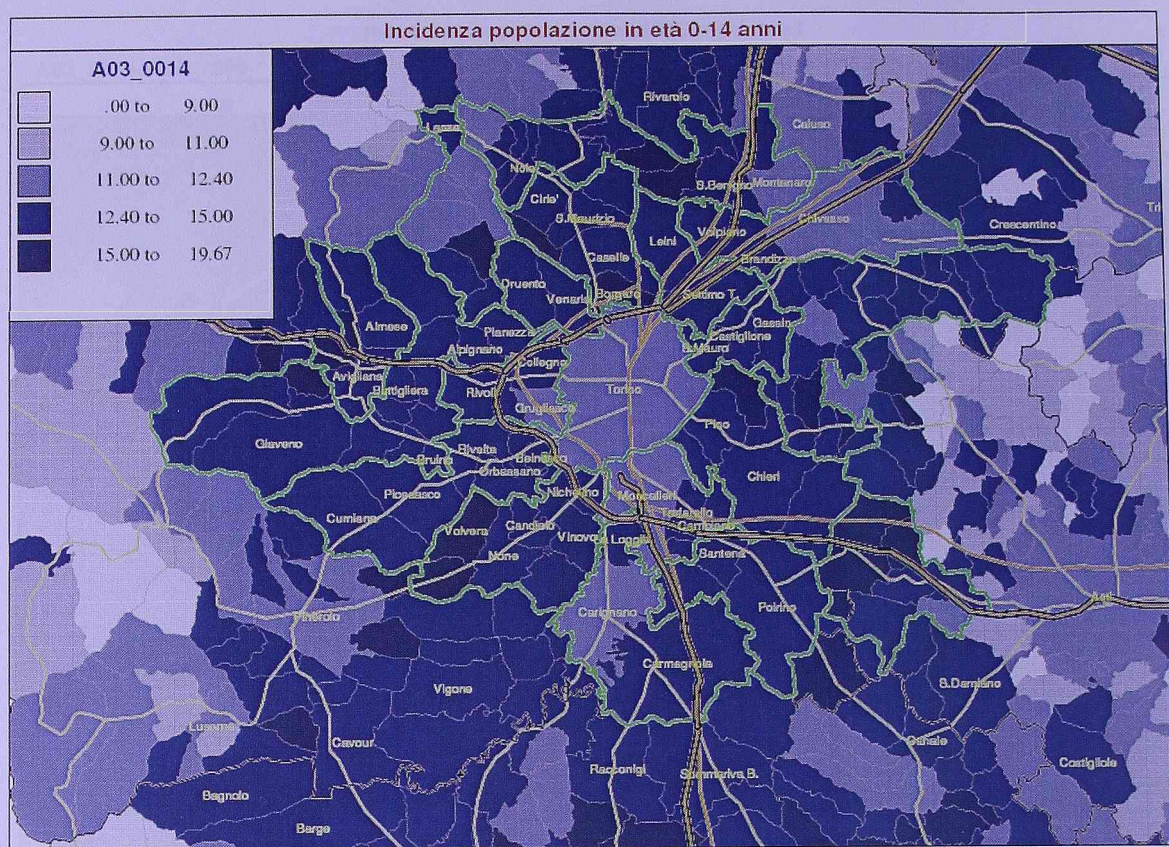
Torino ha raggiunto il suo culmine tra 1971 e 1981, in concomitanza con l'esplosione della crisi energetica e l'arresto traumatico del ciclo fordista, e città come Moncalieri e Chivasso si sono mosse in sincrono. Alcuni comuni limitrofi – insieme ad altri collocati sulle maggiori direttrici di comunicazione, come quelli della corona occidentale, hanno cominciato a declinare nel periodo successivo, mentre la parte più estesa (quasi tutte le corone esterne, ma anche parte della prima cintura) risulta ancora in crescita nel periodo 1995-2003.



... ma un invecchiamento che sta arrivando al redde rationem...

Tuttavia le massicce ondate di immigrazione pervenute nell'area torinese durante gli anni della crescita stanno oggi valicando insieme la soglia della terza età, per cui il ritmo dell'invecchiamento – l'aumento di incidenza degli ultra65enni – risulta assai intenso in tutta l'area metropolitana, e lo sarà ancora nei prossimi anni, ponendo seri problemi sia per il ricambio della popolazione in età di lavoro, sia per l'aumento del carico assistenziale.

I problemi assistenziali riguardano comunque prevalentemente la fascia dei grandi anziani, oltre i 75-80 anni. Sotto questo profilo il carico maggiore lo si riscontra oggi nel comune di Torino (a livelli ben inferiori a quelli delle aree alpine di spopolamento, ma aggravato dalla concentrazione e dalle condizioni di atomizzazione che talvolta contraddistinguono la realtà urbana). L'incremento maggiore, che potrebbe forse trovare impreparati la popolazione interessata e il welfare locale, viene registrato nei comuni "operai" della prima cintura.



Risorse umane giovani: una dotazione per ora non disprezzabile

La presenza di giovani presenta una distribuzione più irregolare, perché la natalità dipende da due fattori sfasati: la presenza di potenziali genitori (alimentata dai flussi di inurbamento e dalle loro ondate riproduttive) e i tassi di fecondità (che permangono più elevati in zone rurali).

Il territorio metropolitano non appare per ora penalizzato dall'effetto combinato di questi due fattori, ma il tempo gioca a suo sfavore, e già nel periodo 1995-2003 l'incidenza dei ragazzi sotto i 15 anni si è ridotta più che nella media regionale.

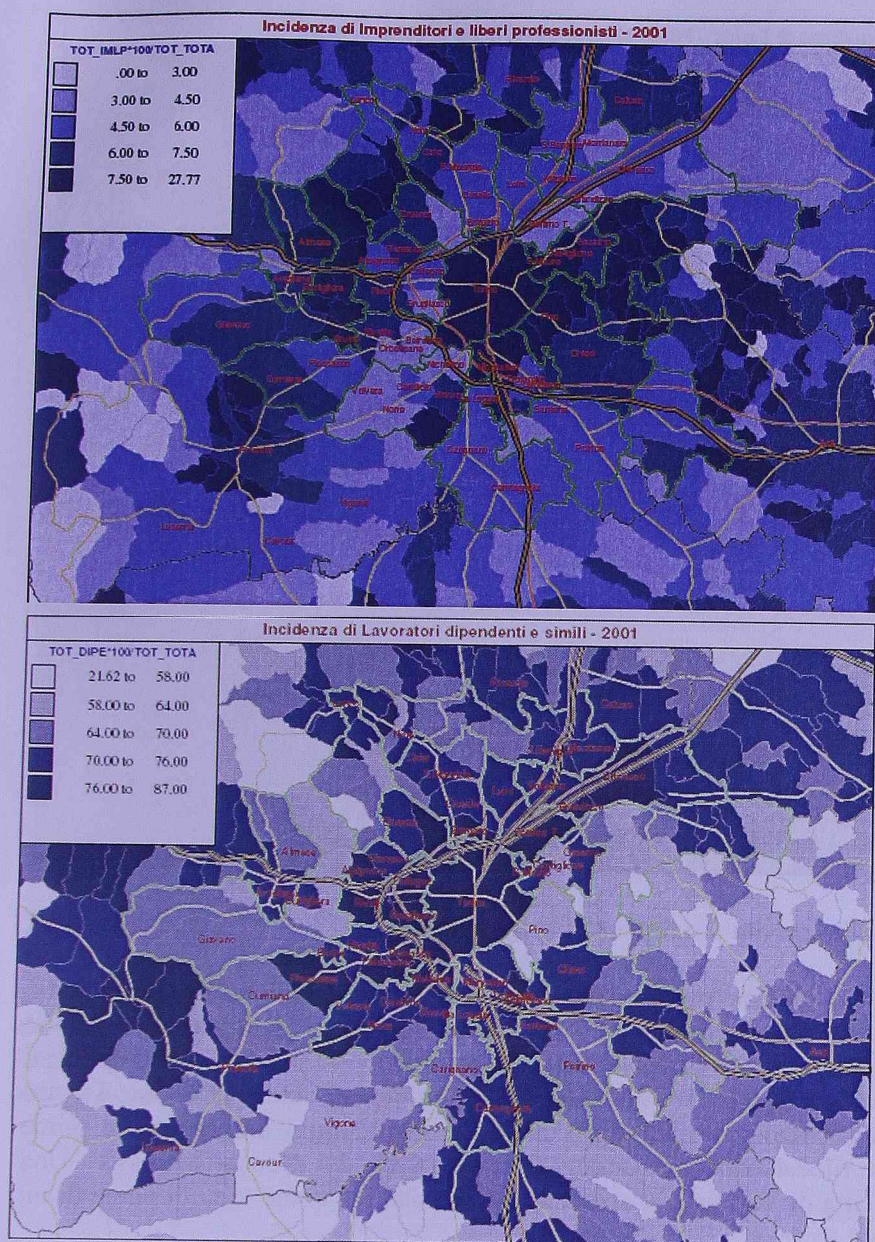
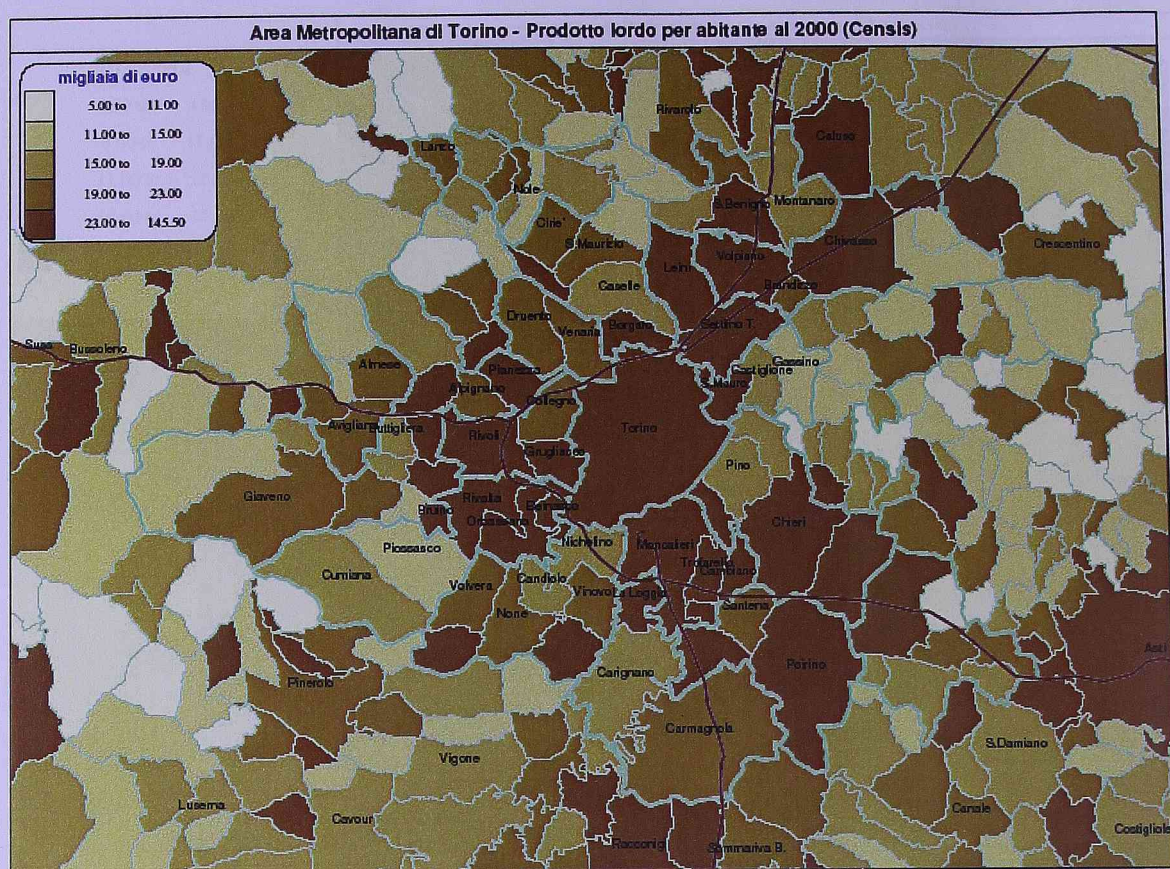


Figure sociali nel territorio metropolitano

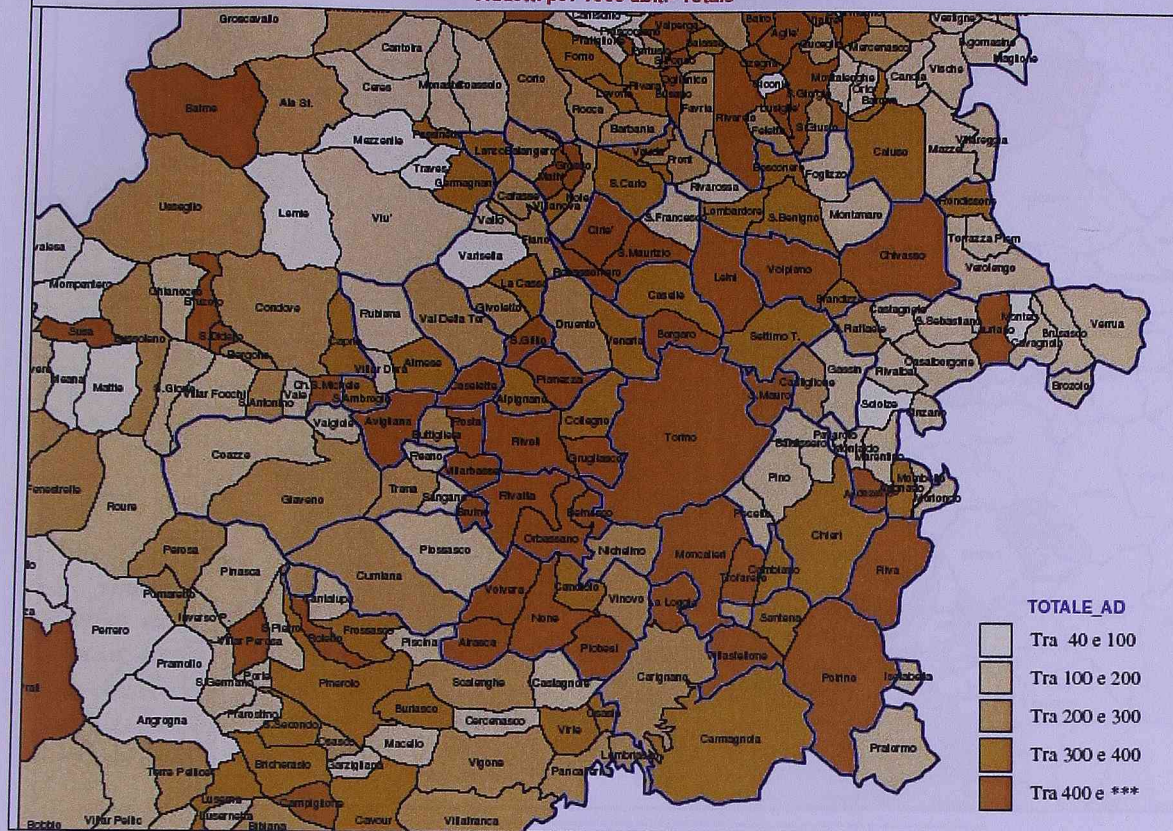
E' stata segnalata da tempo – nelle ricerche IRES ispirate da Alfredo Mela – l'eterogeneità socioprofessionale della corona metropolitana, attraversata da un asse trasversale Est-Ovest a maggior qualificazione professionale e avvantaggiata per livelli di istruzione, e da un asse Nord-Sud, definito “fordista” perché originato dalla prima espansione dell'industria torinese oltre i confini della città, caratterizzato da una maggior concentrazione di lavoratori dipendenti. Il Censimento della popolazione 2001 conferma un tale pattern socioprofessionale, anche se solo la disponibilità delle informazioni elementari consentirà di precisare e misurare questa permanenza.



Ma la prosperità resta legata alla crescita economica di lunga durata

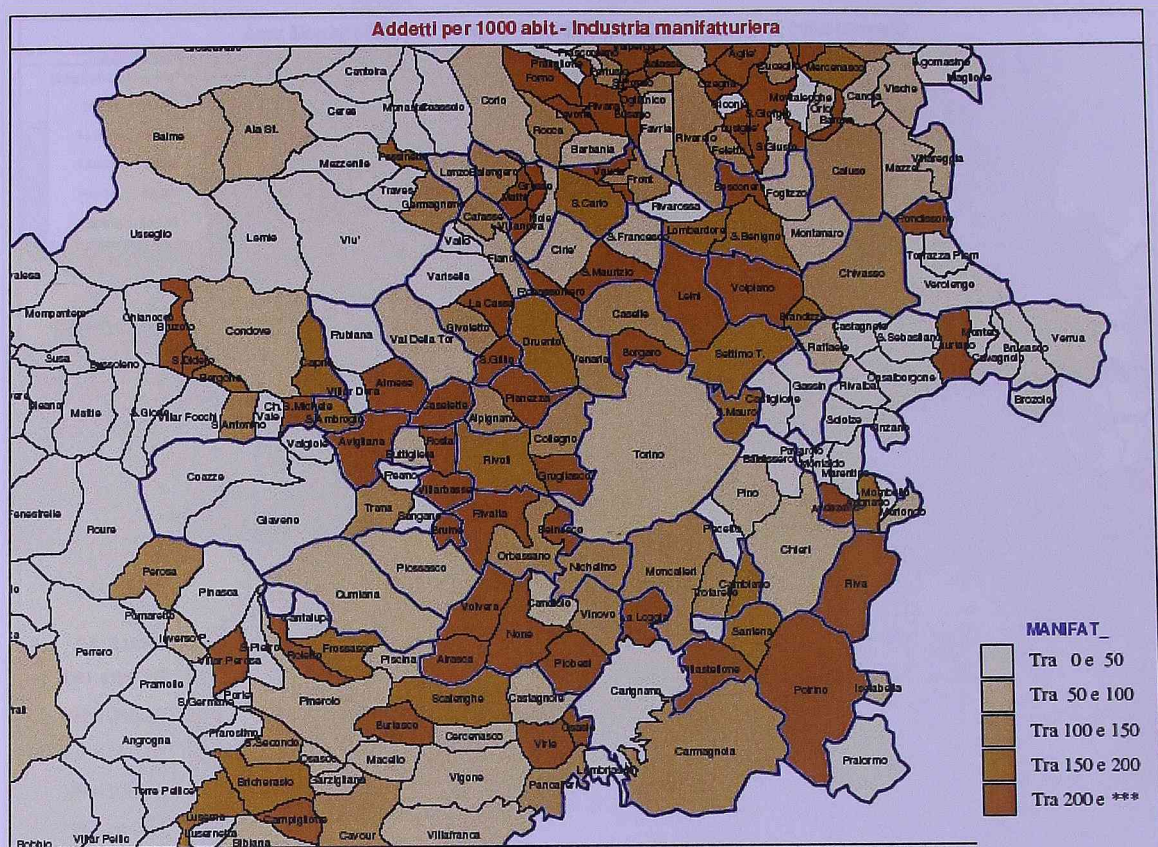
La stima del reddito prodotto per abitante proposta dal Censis (attenzione: non il reddito disponibile; Pino torinese ha molti residenti benestanti, che però producono reddito in altri comuni) si mostra perfettamente leggibile. I comuni economicamente forti del territorio metropolitano stanno collocati sulle grandi direttrici di comunicazione: Torino-Milano, Torino-Francia, Torino-Savona, Torino-Asti. Sono le aree di addensamento delle attività economiche negli ultimi decenni, dalle prime fuoruscite degli anni '60 alle rilocalizzazioni manifatturiere e terziarie dei decenni successivi. Una considerazione evidente: la città di Torino non compete più da sola, ma come testa di ponte di un sistema territoriale complesso.

Addetti per 1000 ablt.- Totale



Qui si lavora

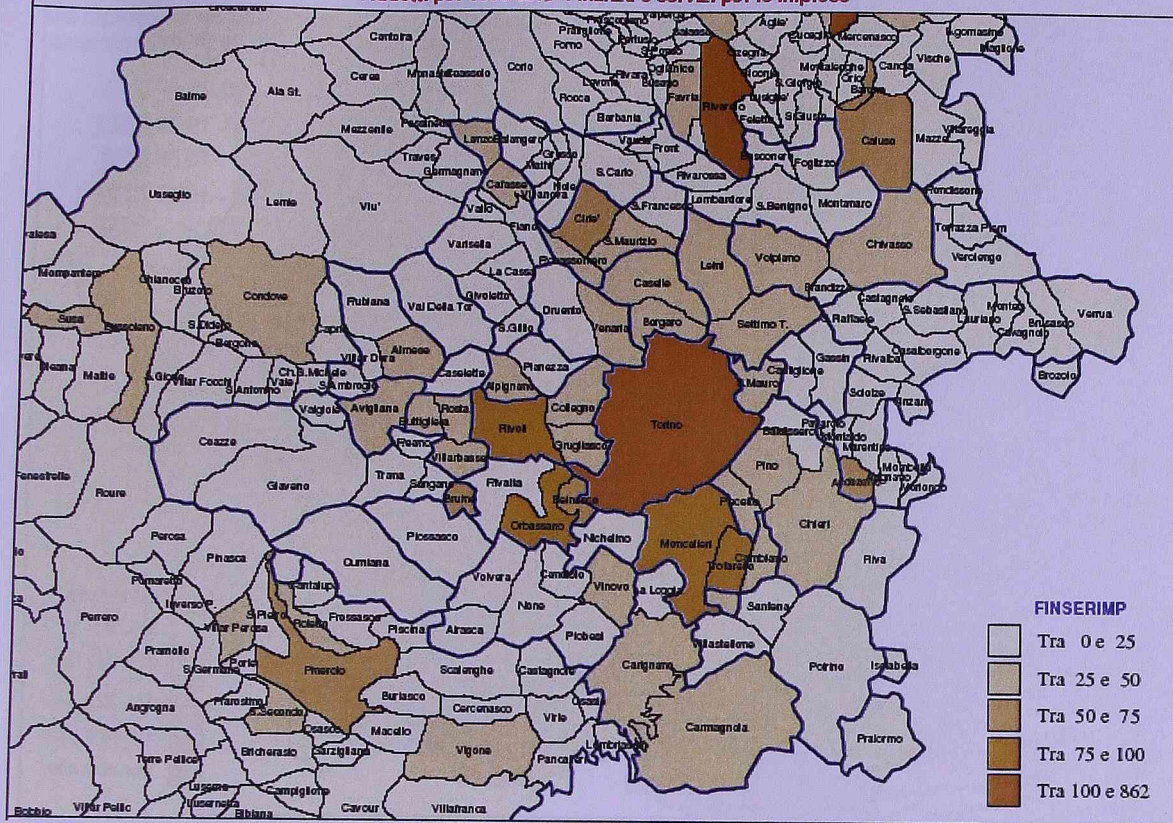
La carta precedente trova qualche conferma – non precisa al dettaglio, ma comunque rilevabile – in quella qui riprodotta, che mostra la densità dei posti di lavoro rispetto alla popolazione residente. Anche qui troviamo i segni di una concentrazione delle attività economiche – misurate dal dato occupazionale – sulle maggiori direttrici di comunicazione.



L'apparato muscolare

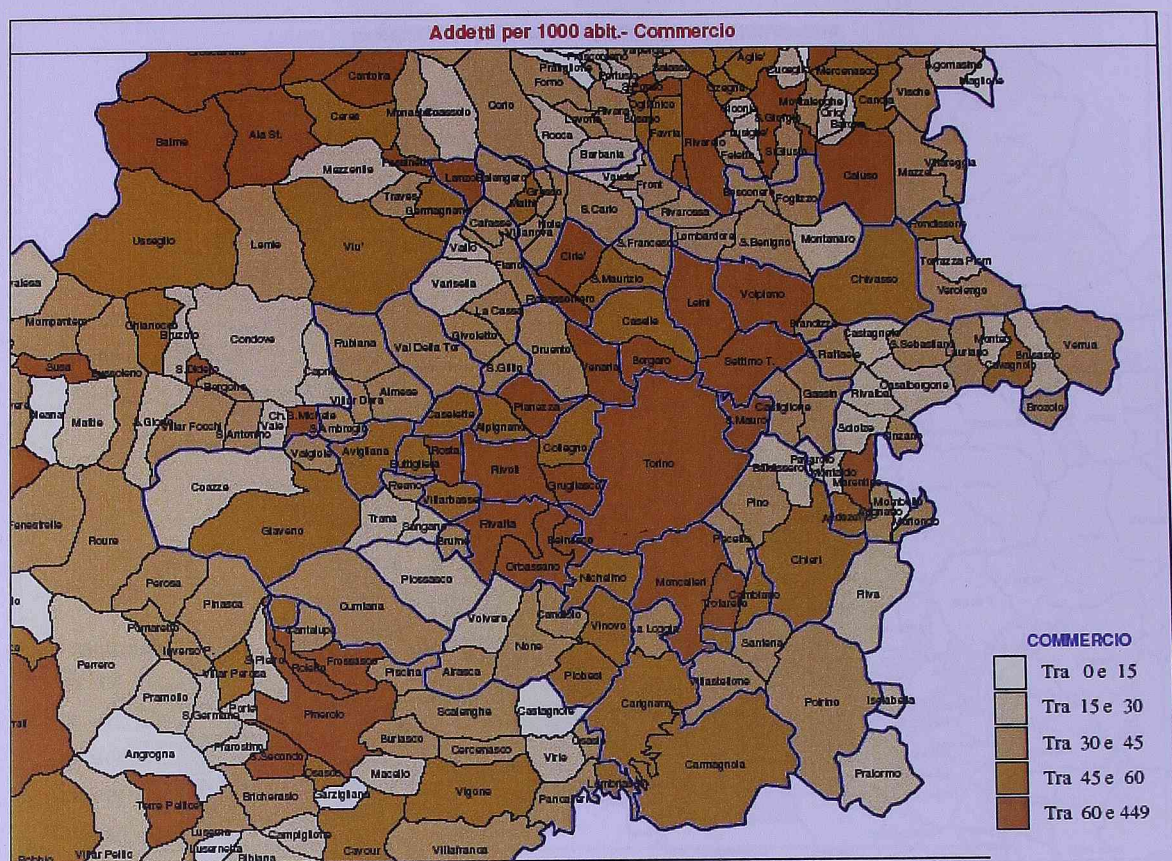
Si sostiene spesso che il nerbo dell'economia metropolitana torinese stia ancora nella manifattura. Non è certo che sarà così ancora per molti anni, viste le strette competitive in atto, ma al Censimento industriale 2001 questa convinzione trovava ancora robuste convalide. Non però nel comune capoluogo, ormai fortemente orientato ai servizi: a partire dai primi anni '80 l'apparato manifatturiero si rilocalizza massicciamente sulla corona metropolitana a più agevole accessibilità, sulle direttrici di comunicazione e magari al di là della prima cintura, ormai troppo intensamente urbanizzata.

Addetti per 1000 abit.- Finanza e servizi per le imprese



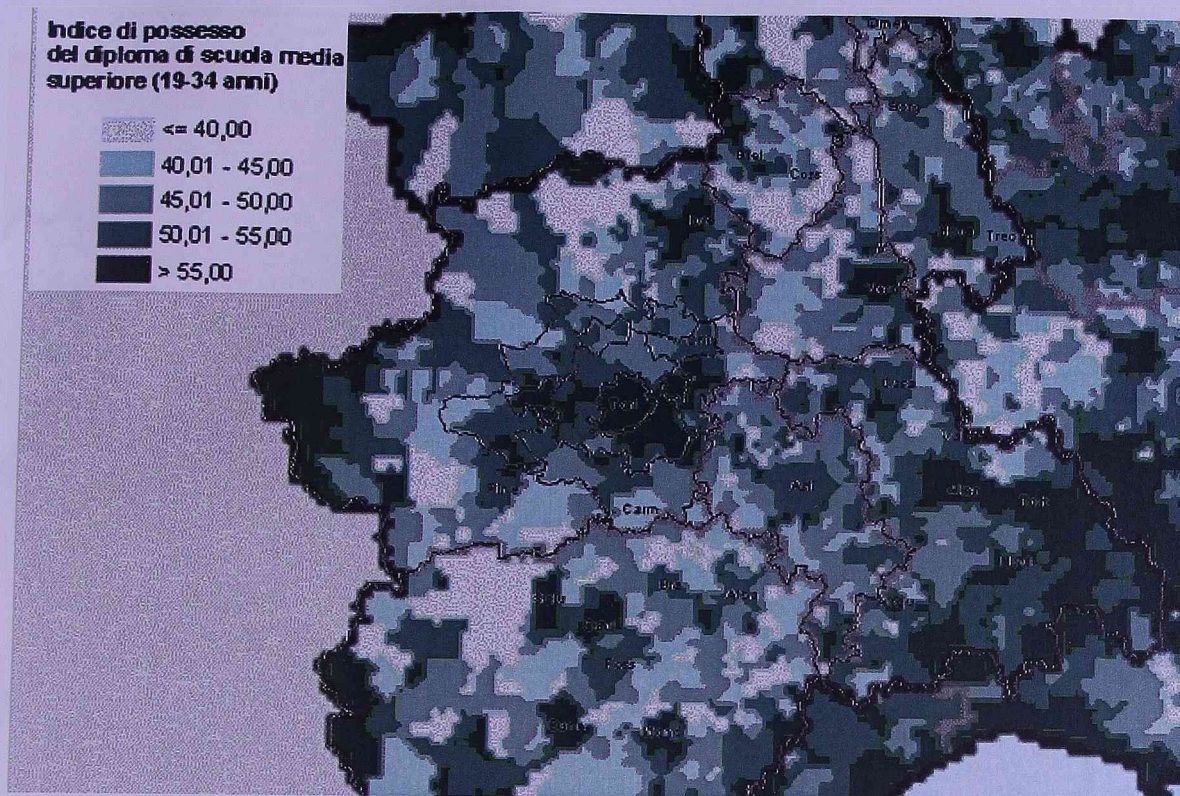
Le strutture cerebrali

Essere robusti, nell'attuale fase competitiva, può non essere più sufficiente, di fronte ai *new comers* dell'industrializzazione planetaria. La funzione cerebrale, i servizi finanziari e manageriali per le imprese, restano concentrati nel comune di Torino, perché relazionati al lavoro qualificato, ai centri direzionali e amministrativi, alle proprie stesse interrelazioni di rete, ai vantaggi di accessibilità. Ma il sistema territoriale metropolitano comincia a diventare policentrico anche da questo punto di vista, con propaggini di qualificazione quaternaria in diversi comuni della cintura: Moncalieri, Orbassano, Rivoli. Si tratta di un processo da incentivare attivamente, sia per obiettivi di competitività sistemica che per obiettivi di coesione territoriale. La Torino di domani non sarà circoscritta dalla vecchia cinta daziaria.



Il commercio

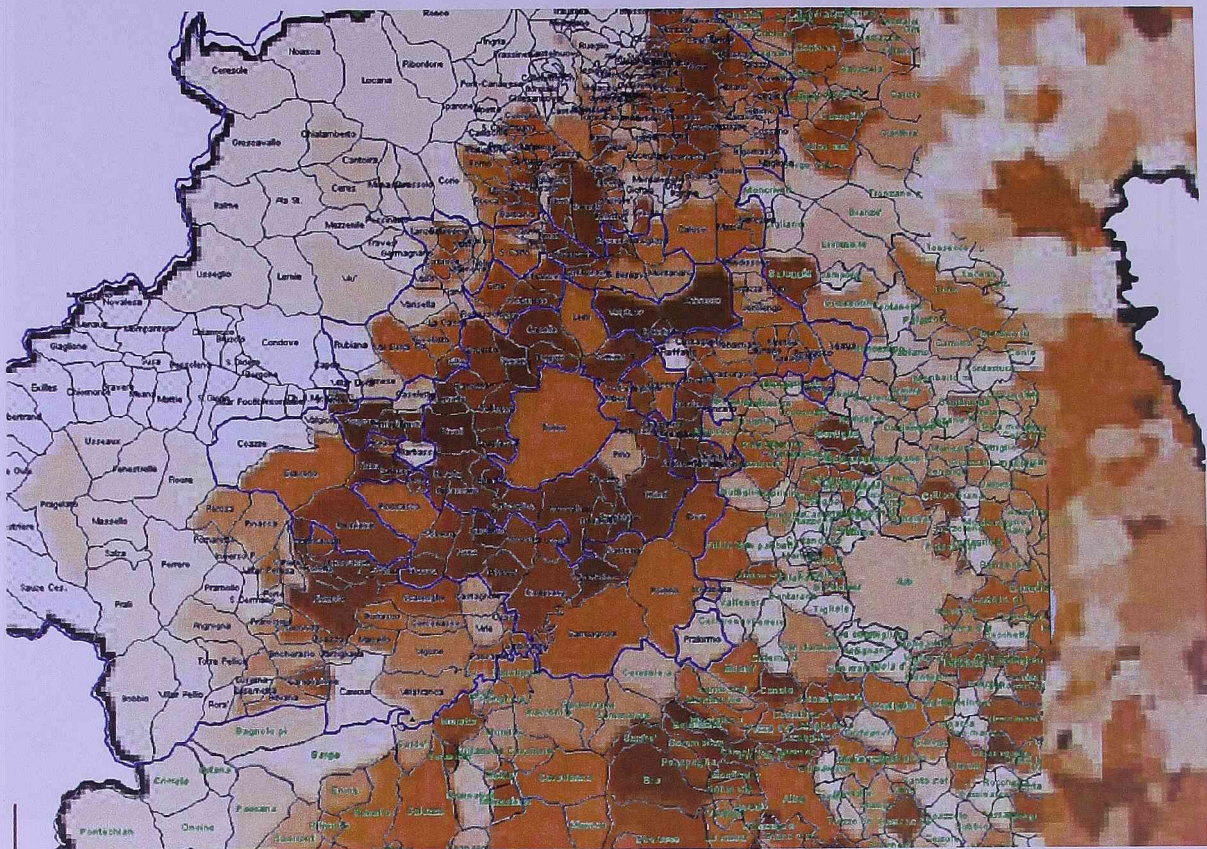
Il commercio ha una logica localizzativa che punta ai bacini di domanda, ma ormai procede combinando prossimità e accessibilità. Per cui tutta la conurbazione torinese presenta analoghi indici di densità commerciale, in termini di addetti alla distribuzione per 100 abitanti. Tranne la collina, che per motivi di densità demografica gravita sui comuni maggiori. Ma perché anche i comuni montani presentano densità commerciali elevate? Lì gioca un ruolo chiave il denominatore: i negozi svolgono un ruolo di presidio, e lavorano su scale operative altrove insostenibili. La teoria economica non si meravaglia: basse economie di scala protette dagli alti costi di trasporto.



La scolarizzazione

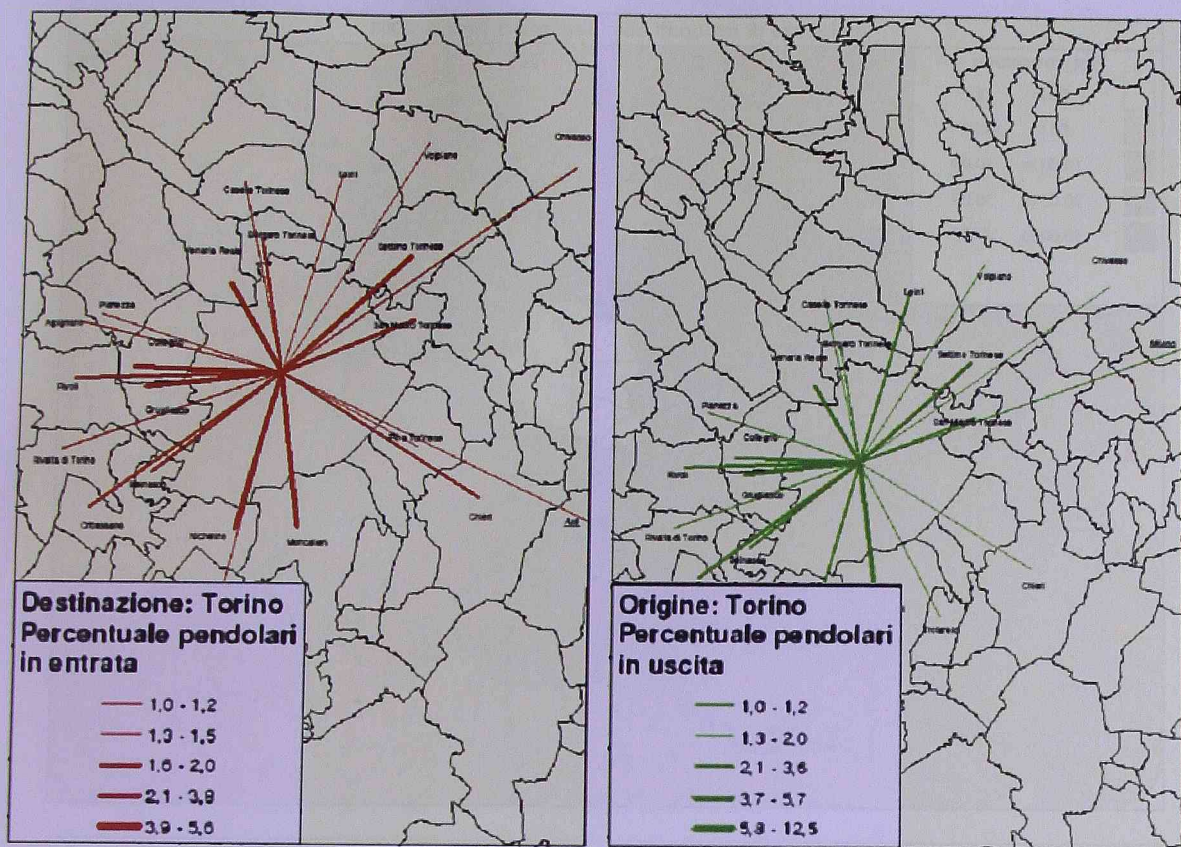
Può sembrare strano, ma una regione di rango sotto il profilo tecnologico-innovativo, quale il Piemonte, non si posiziona bene nel contesto nazionale dal punto di vista dei livelli di scolarizzazione. Fino a pochi anni fa qualcuno diceva: si impara sul lavoro. Ma questo appare ormai sempre più insufficiente, di fronte alla discontinuità dello sviluppo tecnologico. Per questo appaiono importanti le dotazioni di personale formato, di laureati e diplomati. E un buon giacimento sta nell'area metropolitana, in particolare nell'asse trasversale Est-Ovest che abbiamo già trovato avvantaggiato per altri fattori di qualificazione interna.

Incremento di superfici urbanizzate 1991-1998



Espansione a macchia d'olio?

Le dinamiche demografiche nella corona metropolitana consumano suolo, portano necessariamente con sé una crescita delle superfici urbanizzate. La Regione Piemonte ha cominciato a monitorare il processo attraverso rilevazioni satellitari, e le prime cartografie prodotte offrono già indicazioni di estremo interesse. Il nuovo carico di urbanizzazione sulla “corona verde”, sul polmone di Torino, non può lasciare indifferenti. Fortunatamente le stesse rilevazioni ci dicono che l’espansione procede in modo relativamente razionale, contigualmente alle superfici già edificate e non con una sconsiderata dispersione (come avviene in altre aree del Piemonte). Ma si tratta di una trasformazione territoriale da tenere sotto controllo.



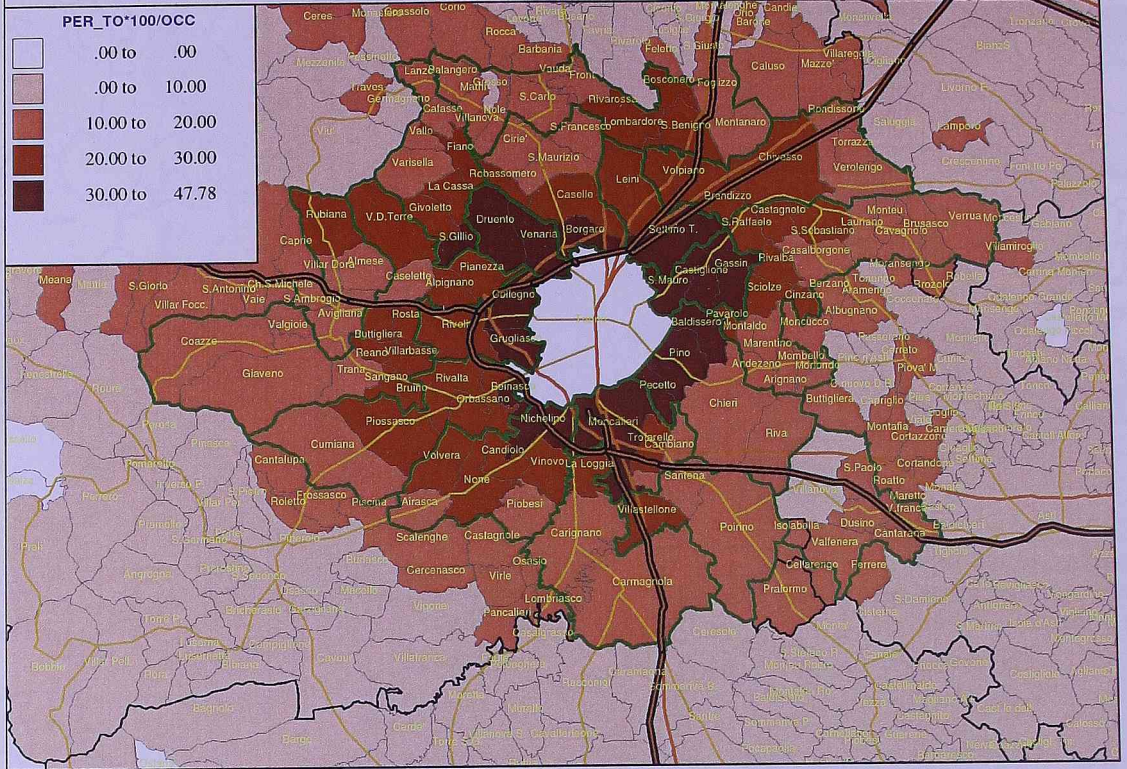
I movimenti pendolari

Entità, raggio e composizione degli spostamenti casa-lavoro rappresentano uno dei misuratori di maggior rilievo dell'organizzazione funzionale di un'area: non a caso vengono usati in tutto il mondo per individuare "sistemi locali" relativamente autocontenuti, o "aree urbane funzionali", come vengono definiti altrove.

Su questo tema l'Istat ha fornito alcune rappresentazioni cartografiche basate sui dati rilevati nel 2001, attraverso il Censimento della popolazione. Esse evidenziano i principali tra i flussi intercomunali casa-lavoro. Che cosa ci dicono? Un fatto ovvio, che i maggiori interscambi avvengono tra Torino e i più importanti comuni della cintura. E uno forse non così scontato: Torino attrae lavoratori da Asti, e fornisce lavoratori – presumibilmente assai qualificati – al comune di Milano.

Nella pagina che segue vengono evidenziati i flussi di interscambio in entrata e in uscita fra Torino e i comuni circostanti. Per rappresentarne l'importanza relativa gli spostamenti casa-lavoro sono pesati rispetto al numero di residenti occupati in ciascun comune (Torino escluso). Si può osservare come nei comuni della prima cintura l'interscambio sia molto intenso, e che in un raggio assai vasto almeno un occupato su 10 lavori nel comune capoluogo.

Incidenza di occupati che lavorano a Torino - 2001



Destinazione dei lavoratori residenti a Torino - % su occupati locali 2001

